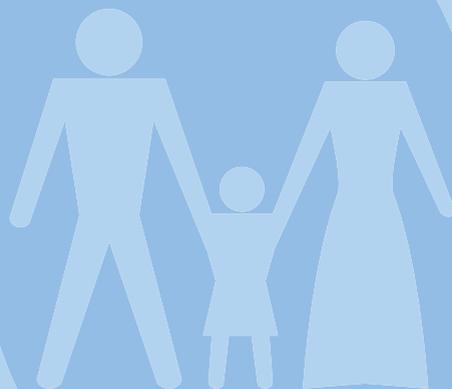


Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes

CUADERNOS MIGRATORIOS N° 9



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídico de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

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

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero del Fondo de la OIM para el Desarrollo (IDF).

Editorial: Organización Internacional para las Migraciones
Oficina Regional para América del Sur
Av. Santa Fe 1460 5° Piso C.P. 1023AAD
Tel: +54.11.4813 5414 Fax: +54.11.4816 6321
Correo electrónico: robuepress@iom.int
Internet: www.robuenosaires.iom.int

Esta publicación no ha sido editada formalmente por el Área de Publicaciones de la Sede de la OIM en Ginebra.

© 2018 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin autorización previa del editor.

Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes

CUADERNOS MIGRATORIOS N° 9

Enero 2018



**FONDO DE LA OIM
PARA EL DESARROLLO**
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

Cuadernos Migratorios

La producción de estudios e investigaciones y la generación de análisis, reflexiones y propuestas han sido preocupaciones tradicionales de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El apoyo a la definición, clarificación y mejoramiento de las políticas, los programas, la normativa y la gestión de las migraciones están en el centro del trabajo de la OIM, junto con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil.

La Oficina Regional de la OIM para América del Sur emprende la publicación de estos Cuadernos Migratorios confiando en que se conviertan en un instrumento útil para formuladores de políticas y programas y funcionarios vinculados a las decisiones para la implementación de esas políticas o para la preparación, aprobación y aplicación de normas y regulaciones. Son también un insumo importante para los académicos, investigadores y estudiantes, las organizaciones y los individuos involucrados en la amplia temática migratoria, desde diferentes campos de intereses y acciones, y en general para todos aquellos que perciben que el fenómeno migratorio es parte esencial de los esfuerzos por el desarrollo económico y social, la integración regional, la consolidación de una ciudadanía amplia y la defensa de los derechos de las personas.

Los Cuadernos Migratorios cubren una pluralidad de temas que reflejan la diversidad de áreas de trabajo de la Organización en la región y el mundo.

Los Cuadernos Migratorios forman parte del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en Migraciones (PLACMI) de la OIM, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de los Gobiernos Latinoamericanos para la gestión de las migraciones, teniendo como perspectiva el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes, establecidos en las Convenciones y Acuerdos internacionales y regionales y el fortalecimiento de las instituciones y los recursos humanos vinculados al planeamiento, la formulación y puesta en marcha de políticas y programas de migraciones internacionales.

ÍNDICE

Equipo de trabajo	9
Presentación.....	11
Resumen ejecutivo	13
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO II. LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN AMÉRICA DEL SUR.....	23
CAPÍTULO III. LA INCORPORACIÓN DEL ACUERDO DE RESIDENCIA EN LAS NORMATIVAS NACIONALES	31
CAPÍTULO IV. EL IMPACTO DEL ACUERDO EN LA REGULARIZACIÓN	53
CAPÍTULO V. LA INCIDENCIA DEL ACUERDO EN EL ACCESO A DERECHOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE	89
5.1. En el acceso en la atención la salud	89
5.2. En el acceso a la educación.....	102
5.3. En el empleo regular y en los beneficios de los sistemas de seguridad social	117
CAPÍTULO VI. PRÁCTICAS DESTACADAS	133
CAPÍTULO VII. REFLEXIONES FINALES	143
CAPÍTULO VIII. REFERENCIAS	159
CAPÍTULO IX. ANEXOS.....	167
1. Aspectos metodológicos y guía de pautas aplicadas en las entrevistas	167
2. Fuentes para el estudio de la inmigración internacional y el caso de los permisos de residencia otorgados en el marco del acuerdo Mercosur	177
3. Matriz de requisitos documentales para solicitar residencia temporaria y permanente.....	180
4. Acreditación de medios de vida lícitos	182
5. Compilación de prácticas destacadas.....	183
6. Comité regional de expertos	207
Lista de cuadros, tablas, esquemas y gráficos	209

LISTADO DE ACRONIMOS

ACNUR, Agencia de la ONU para Refugiados
CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CENEP, Centro de Estudios de Población, Argentina
CNig, Conselho Nacional de Imigracao, Brasil
CSM, Conferencia Suramericana de Migraciones
DEM, Departamento de Extranjería y Migración, Chile
DGACV, Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Uruguay
DIGEMIG, Dirección General de Migración, Bolivia.
DNM, Dirección Nacional de Migración, Uruguay
DNM, Dirección Nacional de Migraciones, Argentina
FONASA, Fondo Nacional de Salud, Chile
IADB-BID, Banco Interamericano de Desarrollo
IDES, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina
IPMA, Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina
IPS, Instituto de Previsión Social. Paraguay
IPPDH, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos Mercosur.
MREMH, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ecuador
MRREE, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay
MSPyBS, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Paraguay
MTPE, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú
OIM, Organización Internacional para las Migraciones
OIT, Organización Internacional del Trabajo
OPS, Organización Panamericana de la Salud
SITAC, Sistema Integral de Tramites al Ciudadano, Colombia.
SNM, Superintendencia Nacional de Migraciones, Perú
TUPA, Texto Único de Proceso Administrativos, Perú

UNDESA, United Nations Department of Economics and Social Affairs.

UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Udelar, Universidad de la República, Uruguay

EQUIPO DE TRABAJO OIM¹

Coordinación general

Ezequiel Texidó

Asesoría técnica

Jorge Gurrieri

Vanina Modolo

Revisión de contenidos

María Eugenia Miranda

Chrystel Ocanto

Aurela Hoxha

Jhonn Rey

Coordinación de diseño y diagramación

Juliana Quintero

Laura Dorin

1- Este documento fue elaborado por la OIM bajo la coordinación técnica de Marcela Cerrutti y Martín Koolhas, a partir de insumos ofrecidos por investigadores de cada uno de los países: ARGENTINA: Marcela Cerrutti; BOLIVIA: Consuelo Tapia; BRASIL: Vitor Camargo de Melo, Leonardo Cavalcanti, Dina Araújo, Emmanuel Brasil, Átila Rabelo; CHILE: Cristián Doña Reveco; COLOMBIA: Gabriela María Cano Salazar; ECUADOR: María Isabel Moncayo; PERÚ: Tania Vasquez; PARAGUAY: Edith Arrúa; URUGUAY: Victoria Prieto.

PRESENTACIÓN

La migración intrarregional es una realidad presente a lo largo de la historia de Suramérica. Los flujos migratorios entre los territorios que hoy conforman los países de la región son de larga data, no obstante, en las últimas décadas estos procesos se han visto transformados. En efecto, los movimientos poblacionales entre países suramericanos, no únicamente entre países vecinos, se han intensificado y complejizado, definiéndose un nuevo escenario migratorio con movimientos de diversa naturaleza, provocados por distintos factores y constituidos por una variedad de perfiles de migrantes, todo lo cual representa nuevos desafíos en materia de gobernanza migratoria.

Los Estados de la región han interpretado estos cambios introduciendo una serie de medidas normativas e institucionales, que han posibilitado que las migraciones tendieran a desarrollarse de manera regular y segura para las personas migrantes.

En la búsqueda de respuestas comunes a las demandas suscitadas por los desplazamientos de personas entre los países, los Estados establecieron mecanismos que favorecen las migraciones a la vez que establecen derechos y deberes para los migrantes en los lugares de residencia. En tal sentido, los migrantes han encontrado facilidades para la tramitación de los permisos de residencia y, con ello, nuevas condiciones para el acceso a derechos sociales en los países en donde se han asentado.

Conscientes de esta realidad, y en el marco del Memorando de Entendimiento firmado entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en materia de cooperación técnica internacional (enero 2015), se ha ejecutado el proyecto “Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”.

Esta iniciativa viene a responder a una solicitud de los Estados miembros del MERCOSUR en el sentido de ofrecer claves sobre la situación de implementación del Acuerdo de Residencia en los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Particularmente, el interés consistió en hacer una evaluación del recorrido transitado desde la puesta en funcionamiento del Acuerdo, especialmente en términos de su impacto sobre las residencias concedidas y la

incidencia del mismo en el acceso a derechos de la población migrante en los países de residencia.

Sin lugar a dudas mediante este documento, financiado por el Fondo de la OIM para el Desarrollo con una contribución de los Estados Partes del MERCOSUR, se hacen aportes importantes al conocimiento existente en el tema, subrayando una vez más que las migraciones son parte constitutiva de los procesos de integración regional que se desarrollan en América del Sur.

Agradecemos enormemente el trabajo de los involucrados en la preparación de los documentos y el interés y las contribuciones de los especialistas que participaron en la reunión del Comité Regional de Expertos.

Diego Beltrand

Director Regional de la OIM para América del Sur

RESUMEN EJECUTIVO

El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, luego extendido por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú, constituye una piedra fundamental hacia la consecución de la libre circulación de personas en la región. Aprobado en el año 2002, proclama un conjunto de beneficios para los ciudadanos de los países firmantes en lo que respecta a las políticas migratorias a nivel regional. En este sentido, el Acuerdo procuró constituirse en una propuesta superadora a las alternativas que se habían manejado con anterioridad respecto de los temas migratorios, es decir, las amnistías o las regularizaciones de inmigrantes sin egresar del territorio.

En cuanto a sus objetivos, el Acuerdo se propone, por un lado, establecer reglas comunes para la tramitación de residencias por parte de los ciudadanos de los países firmantes, simplificando y armonizando los requisitos exigidos. Al respecto, un aspecto clave se refiere a la creación de un criterio migratorio basado en la acreditación de la nacionalidad del solicitante de uno de los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados. A este motivo migratorio se lo denomina el criterio de “nacionalidad MERCOSUR” y, junto con la carencia de antecedentes penales y la presentación de cierta documentación personal, constituirían los requisitos básicos para tramitar las residencias.

Asimismo, con el fin de facilitar las tramitaciones se procuró eximir del pago de multas o sanciones monetarias para quienes ya se encontraban en situación de irregularidad en un país de destino. Además del acceso a la residencia, otro objetivo crucial del Acuerdo es el haber establecido una serie de derechos para quien la haya obtenido tales como entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, gozar del derecho a la salud y a la educación, a la reunificación familiar y a transferir libremente las remesas, así como del derecho a ejercer una actividad laboral, entre otros.

Una de las motivaciones centrales de la migración intrarregional en las últimas décadas ha sido sin duda la laboral. La obtención de residencias, ya sea temporarias o permanentes, facilitadas por el Acuerdo, habilita a las personas migrantes a poder ser contratadas cumpliendo con la legislación laboral vigente en los países receptores, es decir, amplía el rango de oportunidades ocupacionales y brinda la posibilidad de ser un trabajador protegido.

La presente investigación evalúa la implementación del Acuerdo sobre Residencia en los Estados firmantes (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, y Ecuador) así como desarrolla los cambios que dicho acuerdo ha generado en las condiciones de acceso a derechos de la población migrante residente en los países de la región. En este sentido, se procura determinar en qué medida el acuerdo ha venido a contribuir a los procesos de obtención de residencias y el acceso a derechos, y cuáles continúan siendo los principales desafíos en su implementación. Se identifican prácticas destacadas y se plantean recomendaciones.

Se rescata el rol desempeñado por un Comité Regional de Expertos, con antecedentes en temas de políticas y gestión migratoria, que se reunió en agosto de 2017 con el propósito de abrir un espacio de reflexión y discusión de los contenidos, procurando generar insumos que enriquecieran las conclusiones y recomendaciones del informe, además de contrastarlas con las ya identificadas por parte de los autores del estudio.

Un aspecto a destacar es el grado de congruencia entre los principios fundamentales del Acuerdo y las legislaciones migratorias vigentes en los países de la región. Tal es así que en la mayoría de los países la ley migratoria incluye contenidos esenciales del Acuerdo, principalmente en relación con un enfoque de derechos de los migrantes.

Desde la vigencia del Acuerdo en 2009, los Estados han venido gestionando residencias o visas específicas bajo la figura del mismo y existe un consenso generalizado en señalar que desde su implementación se ha facilitado la tramitación y se han reducido los tiempos de gestión. Como consecuencia, el número de residencias otorgadas creció de manera notable, acompañando el proceso reciente de intensificación de la migración intrarregional.

Este informe pretende arrojar luz sobre un aspecto hasta ahora inexplorado en los estudios cuantitativos sobre la inmigración al interior de los países de Sudamérica: la magnitud y el perfil demográfico de las personas inmigrantes que han accedido a un permiso de residencia en el marco del Acuerdo de Residencia. Se concedieron más de 2 millones de residencias (temporarias y permanentes), siendo Argentina el principal emisor de residencias, secundado por Chile y Brasil. La composición demográfica de las personas beneficiarias de un permiso de residencia a través del Acuerdo de Residencia muestra una considerable heterogeneidad según el país de destino y la nacionalidad.

La cantidad de residencias permite también visualizar el esfuerzo administrativo que desarrollaron las áreas responsables de la aplicación del Acuerdo con el apoyo de otros sectores de gobierno y de las representaciones consulares de los Estados sudamericanos en cada uno de los países, tomando en consideración el número de trámites de residencias que se concedían previo

a la implementación del Acuerdo, tanto por la normativa ordinaria como por procesos de regularización extraordinaria.

Se constata que el Acuerdo de Residencia ha sido una herramienta fundamental para promover la equiparación entre los migrantes y los nativos en cuanto a las condiciones de acceso a derechos. La obtención de las residencias habilitó a los migrantes a ocupar puestos laborales en el mercado formal y se genera optimismo respecto a su impacto positivo en la inserción laboral de los migrantes. Además se facilitó el acceso a planes y programas sociales vinculados a la salud y la educación.

Se identifican prácticas destacadas desarrolladas por los Estados que benefician a los migrantes y mejoran el acceso a derechos en los ámbitos de acción considerados en este estudio que puedan ser replicadas en otros contextos debido a que demostraron su eficacia y utilidad en un contexto concreto. Dentro del conjunto de estas prácticas algunas pueden específicamente dirigirse a los migrantes de países firmantes del Acuerdo y algunas otras ser extensivas y beneficiar a la población inmigrante como un todo. Cabe señalar la experiencia de los países que llevan mayor tiempo implementado el contenido del Acuerdo de Residencia les permite contar con una experticia singular. Asimismo, se rescatan adaptaciones que realizaron los Estados con el fin de implementar el contenido del Acuerdo de Residencia. Específicamente, hay que señalar el esfuerzo de algunos Estados que tenían un limitado volumen de inmigración y que en los últimos años han debido incorporar un sinnúmero de nuevas prácticas.

Finalmente, en virtud de los hallazgos obtenidos, es posible realizar una serie de recomendaciones para potenciar los resultados positivos de la implementación del Acuerdo y, por ende, avanzar en el propósito de igualar los derechos de migrantes y nativos. De este modo, como recomendación general, los Estados deberían trabajar a nivel regional en otras herramientas comunes que complementen el contenido del Acuerdo de Residencia. Existen instancias regionales que desde hace años vienen desarrollando instrumentos para gestionar la temática de salud, educación y laboral en el MERCOSUR. Los instrumentos regionales ayudan al fortalecimiento del proceso de integración al crear marcos comunes que uniformizan la acción de los Estados. Con respecto a la tramitación de las residencias, estos procesos podrían agilizarse mediante una serie de medidas tales como simplificar y reducir los requisitos exigidos, e implementar el Acuerdo en sede consular, que permita a los migrantes tramitar una residencia antes de ingresar al territorio del país donde pretende establecerse reduciendo de esta forma la carga de trabajo de las instancias migratorias. Esta acción promueve procesos de migración regulares, ordenados y seguros para los ciudadanos del MERCOSUR. Otra recomendación clave consiste en simplificar el requisito de certificación de medios de vida, por ejemplo posibilitando el

desarrollo de actividades autónomas. Algunos países imponen un criterio restrictivo en relación al concepto de trabajo, ya que por lo general implica demostrar la posesión de un empleo de carácter regular en un establecimiento registrado. El requisito es difícil de cumplir en el contexto de una región donde la incidencia del empleo informal, tanto autónomo como asalariado, es elevada y entre algunos grupos de inmigrantes es aún más alta. Es relevante la difusión de información para los ciudadanos extranjeros a través del diseño, elaboración y difusión de materiales.

Con el fin de evaluar los avances en materia de derechos, resulta menester insistir en la necesidad de generar información pertinente, oportuna, regular y comparable que permita efectuar un seguimiento adecuado de los procesos de incorporación de los migrantes a los mercados de trabajo, y el acceso a servicios de salud y educación de los países firmantes del Acuerdo.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Entre los diversos instrumentos aprobados en el marco del Mercado Común del Sur en favor de los derechos de los migrantes y de la gobernanza de las migraciones intrarregionales es el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile² un hito insoslayable. Este Acuerdo, luego extendido por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú, constituye una piedra fundamental hacia la consecución de la migración regular en la región. Aprobado en el año 2002, en la Cumbre Presidencial, proclama un conjunto de beneficios para los ciudadanos de los países firmantes en lo que respecta a las políticas migratorias a nivel regional. En sus considerandos, el Acuerdo se refiere a la relevancia de implementar una política de libre circulación de personas en la región y a solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados con el fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional. También, se refiere a la relevancia de combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. En este sentido, el Acuerdo procuró constituirse en una propuesta superadora a las alternativas que se habían manejado con anterioridad respecto de los temas migratorios, es decir, las amnistías o las regularizaciones de inmigrantes sin egresar del territorio.

En cuanto a sus objetivos, el Acuerdo se propone, por un lado, establecer reglas comunes para la tramitación de residencias por parte de los ciudadanos de los países firmantes, simplificando y armonizando los requisitos exigidos. Al respecto, un aspecto clave se refiere a la creación de una categoría migratoria basada en la acreditación de la nacionalidad del solicitante. Con una visión realista respecto de la creciente movilidad migratoria intrarregional, se consagra el criterio de “nacionalidad MERCOSUR”, facilitando la regularidad migratoria de los “mercosureños” y fortaleciendo, desde lo social, el proceso de integración

2- En rigor se firmaron dos acuerdos idénticos, el “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y el “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.”. En adelante para hacer referencia al Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR se utilizará el término Acuerdo de Residencia.

regional (Alfonso, 2012:48). Además de este motivo migratorio³, la carencia de antecedentes penales y la presentación de cierta documentación personal constituirían los requisitos básicos para tramitar las residencias⁴. De este modo, la nacionalidad se erige como la principal, aunque no única condición para obtener el status de migrante regional en situación administrativa regular, y así “cumple un papel de inclusión originaria en el espacio regional” (Pérez Vichich, 2011:340).

El Acuerdo regula dos formas para poder acceder a una residencia: en su país de origen ante la sede consular del país de destino o ya dentro del territorio de otro país parte del Acuerdo. Además, con el fin de facilitar las tramitaciones, se procuró eximir del pago de multas o sanciones monetarias para quienes se encontraban en situación de irregularidad en un país de destino.

Por otro lado, además de facilitar la tramitación de residencias, otro objetivo crucial del Acuerdo es el haber establecido una serie de derechos para quienes las hayan obtenido, tales como entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción. Se señala que los beneficiarios del Acuerdo tienen los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que ostentan los nacionales del país de recepción (Art. 9). Se incluye también el derecho a la reunificación familiar y el derecho a transferir libremente las remesas, por lo que abarca un conjunto amplio de derechos, a excepción de los políticos.

De este modo, el Acuerdo venía a poner fin a una serie de dificultades y de trabas con las que se encontraban los migrantes para poder residir y trabajar en otros países de la región. Antes del Acuerdo las autorizaciones se encontraban mayormente sujetas a lo laboral.

Asimismo, algunos gobiernos preocupados por el crecimiento de los migrantes en situación de irregularidad establecieron procedimientos administrativos extraordinarios de corta duración. Mediante el Acuerdo se implementa un mecanismo ordinario para reemplazar y/o convivir con medidas excepcionales como las amnistías o programas extraordinarios de regularización. Mármora (1997) al realizar un análisis integral de las políticas de migraciones internacionales destaca la emergencia del MERCOSUR como fundamento de políticas de apertura. En definitiva, este “Acuerdo es consonante con una política migratoria abierta o que facilita la regularidad que resulta más funcional a los conceptos de seguridad y de transparencia laboral que una política migratoria cerrada o expulsiva” (Alfonso, 2012:16).

3- Es sencillo en comparación a cualquiera de los que usualmente deben tramitarse para obtener visas y residencias, tales como trabajo, estudio, reunificación familiar, entre otros.

4- Se consideraron “nacionales” a quienes tuvieran nacionalidad originaria de uno de los Estados Parte o Asociados o la nacionalidad adquirida por naturalización, pero habiéndola adquirido al menos cinco (5) años previos a la solicitud.

1.1 EL ACUERDO Y EL RECONOCIMIENTO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA EN EL MERCOSUR

El Mercado Común del Sur, MERCOSUR, fue creado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991 con el propósito de alcanzar un mercado común. Con el tiempo, se expandió estableciendo acuerdos de libre comercio con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela⁵. Desde su etapa inicial, en el propio Tratado de Asunción (1991), se incluyó como tema de preocupación la movilidad laboral entre los Estados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El Tratado señalaba que su principal objetivo era llegar a la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción entre países, mediante una serie de mecanismos, como la eliminación de los derechos de aduana y de aranceles de mercancías y restricciones equivalentes. Los países firmantes acordaron establecer un arancel externo común, adoptar una política comercial común hacia terceros países, coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales y comprometerse a armonizar la legislación en las áreas pertinentes. Estos fueron considerados los primeros pasos hacia la constitución de un mercado común.

Desde su institucionalización como MERCOSUR, hubieron algunas disputas entre una visión puramente comercial que enfatizaba los intereses de los empresarios transnacionales y una visión más social y politizada que consideraba que la integración debía ser motivada por la cooperación y la solidaridad entre pueblos de diferentes países que procuraban generar un espacio para mejorar las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas (Taks, 2010).

El tratamiento de la cuestión migratoria dentro del MERCOSUR se aborda principalmente-aunque no exclusivamente- en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, ámbito donde los países que componen el bloque regional debaten y coordinan medidas migratorias y que van desde situaciones operativas hasta la definición de políticas regionales sobre la materia (Alfonso, 2012)⁶. Dentro de la estructura original de la Reunión de Ministros de Interior, se destacaba el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio que dependía de la Comisión Técnica conformada por funcionarios provenientes de las áreas de seguridad, circunstancia que lógicamente moldeaba e influenciaba la óptica de abordaje del tema migratorio.

5- Por una cuestión de espacio, en el presente estudio se hará referencia a la República Bolivariana de Venezuela como Venezuela.

6- La Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR se crea por Decisión del CMC N° 7/96 con el objetivo de “avanzar en la creación de mecanismos comunes para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia”.

En las primeras reuniones del Grupo Especializado Migratorio, las delegaciones avanzaron fundamentalmente en la negociación de instrumentos que hacían al intercambio de información, concretamente la relacionada con el control de ingreso-egreso o de permanencia de extranjeros en el territorio de los países del bloque. En el año 2003, aquel Grupo de Trabajo fue remplazado por el Foro Especializado Migratorio (FEM), que hoy continúa en funcionamiento y que vino a potenciar el enfoque de derechos humanos en el abordaje de los temas migratorios.

Se rescata el novedoso escenario que presenta la creación del MERCOSUR debido a que “se producen cambios relevantes en el enfoque político de la migración intrarregional” traducidos en instrumentos que favorecen el ingreso y la permanencia de los migrantes mercosureños (Maguid, 2005:272). Se puede dividir el tratamiento dado por el bloque a la variable migratoria en tres etapas: a) desde el nacimiento del bloque en el año 1991 hasta el año 1994, donde se formuló el objetivo de la libre circulación de trabajadores; b) desde 1994 hasta 2002 período en el cual no identifica mayores avances; y c) desde el año 2002 con la firma de los Acuerdos de Residencia, que representan un salto cualitativo en la materia (Maguid, 2005).

En 2002, la región logra avances significativos en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes mediante el Acuerdo de Residencia para los Estados del MERCOSUR, que establece reglas comunes para otorgar permisos de residencia. Paradójicamente, pese a la importancia que se le atribuye al Acuerdo de Residencia en el proceso regional fue negociado en solo cuatro meses, entre agosto y noviembre de 2002 (Alfonso, 2012:48)⁷.

Si bien esta pieza fundamental ha sido ratificada, el conocimiento sobre su implementación, es decir, su aplicación efectiva en los distintos ámbitos, es hoy en día limitado. Existen algunos antecedentes a nivel regional sobre aspectos normativos o procedimentales vinculados al acuerdo (Alfonso, 2012; Asa y Ceriani, 2005; Texidó y Gurrieri, 2012, Modolo, 2012; CSM, 2014; Nicolao, 2015; Pérez Vichich, 2003, 2005 y 2011), al complejo proceso de incorporación de normas en el MERCOSUR (Ventura, 2008) o a aspectos parciales de la implementación (Muñoz Bravo, 2011, IPPDH, 2012, Texidó y Gurrieri, 2012, CSM, 2014; Bello, 2015; IPPDH y OIM, 2016). Sin embargo, no se han realizado estudios que con un formato comparativo analicen en qué medida el Acuerdo se está haciendo efectivo en lo que respecta al acceso de los migrantes de países firmantes a

7- Fue negociado y firmado en el segundo semestre del año 2002, bajo el ejercicio de la Presidencia Pro-Tempore del MERCOSUR por parte de República Federativa del Brasil. Para mayor información consultar el Capítulo 5 del Cuaderno Migratorio N°3 (Alfonso, 2012).

las residencias, a la salud, a la educación y al trabajo protegido en un plano de igualdad con los ciudadanos nativos.

1.2 ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO

El objetivo general del presente estudio consiste en evaluar la implementación del Acuerdo sobre Residencia en los Estados firmantes (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador) así como los cambios que dicho acuerdo ha generado en las condiciones de acceso a derechos de la población migrante residente en los países de la región al 31 de diciembre de 2016. En este sentido, se procura determinar en qué medida el acuerdo ha venido a contribuir a los procesos de obtención de residencias y el acceso a derechos, y cuáles continúan siendo los principales desafíos en su implementación.

El trabajo se organiza en diversos capítulos. En el capítulo de presentación del estudio, se introduce al objeto del trabajo, el marco metodológico y el rol del Comité Regional de Expertos. El segundo capítulo, de carácter contextual, describe las etapas de la migración intrarregional haciendo hincapié en la actualidad migratoria. El tercer capítulo se aboca a detallar aspectos del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y su congruencia con los marcos legislativos que regulan la migración a nivel nacional. También se analiza su puesta en práctica en los distintos países en criterios operativos de sus contenidos. El cuarto capítulo se focaliza en uno de los aspectos centrales del Acuerdo: la obtención de residencias, su cantidad, características de la población beneficiada, etc.

El capítulo quinto se divide en tres apartados que examinan el acceso a derechos en los ámbitos de la salud, el trabajo protegido y la educación. En cada caso se describe para cada país las normas que regulan el acceso de la población migrante a cada uno de estos ámbitos y se coteja si existen incongruencias normativas entre los principios del Acuerdo y las normas y procedimientos de acceso al trabajo regular, la salud y la educación. Asimismo, se establecen en cada caso los desafíos a los que se enfrentan los migrantes para el pleno ejercicio de sus derechos. Finalmente, se presentan prácticas destacadas y conclusiones del estudio, y se proponen algunas recomendaciones que emergen de los resultados del mismo.

CAPÍTULO II

LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN AMÉRICA DEL SUR

La región sudamericana atravesó distintas etapas migratorias desde finales del siglo XIX hasta nuestros días (Cerrutti y Parrado, 2015). Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial el subcontinente atrajo una nutrida migración transatlántica con mayor peso en ciertos países, como fueron Argentina¹ y Brasil, pero también en menor medida Uruguay, Chile, Perú y Venezuela. Por ese entonces, aunque con una menor magnitud, tuvieron lugar una serie de movimientos migratorios transfronterizos motivados en algunos casos por demandas laborales estacionales en el sector agrario (Ceva, 2006).

Una vez culminada la etapa de la migración transatlántica durante las guerras mundiales y a partir del rápido crecimiento económico de postguerra en algunos países de la región la migración intra-regional adquiere particular relevancia. Estos movimientos serán resultante de procesos de desarrollo económico regional desigual (Pellegrino 1989, 1995). Se irán conformando sistemas migratorios subregionales, uno en el Cono Sur, con el centro de atracción en la Argentina, y luego otro con centro de atracción en Venezuela.

Los estragos de la Década Perdida de los 80's abrirán una etapa de fuerte emigración hacia los países industrializados, inicialmente los Estados Unidos (Pellegrino 2003, Villa and Martínez Pizarro, 2000). Luego, los crecientes controles migratorios en ese país y las condiciones favorables ofrecidas a los sudamericanos en España tendrán como consecuencia flujos masivos hacia el viejo continente (Reher and Requena, 2009; Cerrutti y Maguid, 2011).

La migración intra-regional se ha vigorizado a lo largo de los últimos años debido a tres procesos: la intensificación de barreras migratorias en los países del norte, particularmente para los migrantes en situación administrativa

1- El final del siglo XIX y los primeros años del XX significaron para la Argentina un influjo masivo de migrantes transatlánticos con impactos notables desde el punto de vista demográfico y social. La población creció de 1.7 millones de habitantes en 1869 a casi 7.9 millones en 1914, explicándose más de la mitad de dicho crecimiento por la migración (Recchini de Lattes y Lattes, 1969).

irregular; la crisis económica internacional y sus impactos en los sectores que generan oportunidades laborales para los migrantes en países ricos; y –y hasta muy recientemente- los contextos económicos, sociales y demográficos más favorables de la región (UNPD, 2013; CEPAL, 2012). A estas razones hay que sumarles otras no menos relevantes como han sido los desplazamientos forzados como producto de conflictos armados en países como Colombia y movilidades territoriales asociadas a desastres naturales y el cambio climático.

Los flujos migratorios dentro de Sudamérica parecen no sólo haber aumentado sino que también se han diversificado en lo que respecta a orígenes, destinos y perfiles migratorios. Estas nuevas tendencias tienen lugar, como se verá, tanto en subsistemas migratorios más antiguos, como también en la emergencia de nuevos países de atracción².

2.1 EL CONTEXTO MIGRATORIO EN LA REGIÓN

La movilidad territorial en el subcontinente se caracteriza por sistemas migratorios de larga data y por la conformación de algunos corredores migratorios recientes. La Argentina desde hace décadas se erige como país de inmigración regional atrayendo importantes corrientes migratorias. Este país comenzó a recibir inmigrantes de países limítrofes a mediados del siglo XX, debido a la demanda de trabajo generada por la implementación de un modelo de desarrollo de industrialización substitutiva de importaciones. Las necesidades de mano de obra industrial y de servicios constituyeron factores de atracción de migrantes, quienes comienzan a dirigirse con mayor intensidad hacia la región metropolitana de Buenos Aires. En los años venideros dicha inmigración continuará intensificándose. Las principales corrientes inmigratorias hacia la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX estarán conformadas por ciudadanos de países limítrofes, es decir provenientes del Uruguay, Chile, Paraguay y Bolivia.

La inmigración hacia la Argentina comenzará a desacelerarse a mediados de la década del '70, a partir del último golpe militar de 1976 (Maguid y Bankirer, 1993), pero en los años '90 recobrará dinamismo (Cerrutti, 2009). Uno de los rasgos distintivos de estos procesos migratorios regionales es su flexibilidad y su sensibilidad a coyunturas económicas de expansión y retracción (Pellegrino, 1995). Esta situación se pone de manifiesto con el influjo de inmigrantes a comienzos de los '90 derivado de una fuerte sobrevaluación cambiaria. Dado que este proceso coexiste con transformaciones en los países de origen, se producen algunos cambios en la composición de los inmigrantes, siendo el

2- Para mayor información ver Informe Sudamericano Migratorio N°1 (OIM, 2017).

más destacable el crecimiento significativo de la inmigración peruana hacia la Argentina (Cerrutti, 2005) y el estancamiento de la migración uruguaya y chilena (Texidó y Gurrieri, 2012).

El sistema migratorio con epicentro en la Argentina ha venido entonces experimentando algunos cambios en función de las nuevas realidades en los países de origen y las facilidades otorgadas para la radicación de nacionales de Sudamérica. No solo algunas corrientes migratorias pierden todo su dinamismo –como es el caso de los provenientes de Chile y Uruguay– y otras también tradicionales se vigorizan de manera notable, como paraguayos y bolivianos.

Asimismo, aparecen nuevos grupos sin tradición migratoria previa a la Argentina, como fueron en la década de los '90 los peruanos y más recientemente los colombianos. La migración colombiana a la Argentina (y en menor grado de otros países no fronterizos de la región) ha aumentado en forma significativa en los últimos años, entre otras cosas por las facilidades otorgadas por el país en términos del acceso a la educación pública a nivel universitario de grado y posgrado.

Venezuela fue un polo de atracción migratoria, particularmente a partir del boom económico que tuvo lugar desde finales de los '60 y los '70. Los ingresos sustanciales de la renta petrolera no solo generaron una elevada demanda de mano de obra con escasa calificación, sino que también contribuyeron a la expansión de ocupaciones profesionales con elevados ingresos, las cuales atrajeron a inmigrantes no solo de Colombia sino también de otros países de la región (Pellegrino, 1989). La principal corriente migratoria hacia Venezuela provino de Colombia.

A diferencia de lo ocurrido en el sistema migratorio con centro en la Argentina, con posterioridad al llamado “boom petrolero” Venezuela deja de atraer en forma masiva a migrantes, particularmente cuando la economía venezolana entra en un proceso de deterioro a finales de los años '70. En el año 2011, el número de extranjeros residiendo en Venezuela alcanzaba a 1.156.581, número apenas superior al de una década atrás (1.015.538). Vale mencionar que, dentro de los extranjeros, el colectivo colombiano continúa siendo el de mayor magnitud en la región alcanzando a 721.791 personas (CELADE, Banco de datos Proyecto IMILA).

Chile no ha sido caracterizado como país de inmigración intraregional sino hasta muy recientemente. Históricamente, emigrados chilenos se han dirigido hacia Argentina, Estados Unidos y Europa. Luego de una etapa de elevada propensión emigratoria, particularmente durante la dictadura militar, con el advenimiento de la democracia y la reactivación económica del país, se inició a mediados de los '90 una etapa de atracción de migrantes regionales, particularmente de países limítrofes (Texidó y Gurrieri, 2012; Arias, Moreno y

Nuñez, 2010). En la última década, el número de inmigrantes regionales creció significativamente, siendo los peruanos el grupo con mayor peso relativo. Al igual que la situación que se viene dando en Argentina, otro grupo que ha cobrado relevancia numérica son los colombianos, seguidos de cerca por los bolivianos.

Otro de los países de la región en los que se destaca el crecimiento de la inmigración es Ecuador. Si bien desde un punto de vista histórico la inmigración en Ecuador no ha sido significativa, recientemente, ha comenzado a atraer migrantes regionales por dos motivos. Por un lado, porque su economía se encuentra dolarizada, pero por el otro, como efectos de los desplazamientos forzados en el país vecino de Colombia. Los ciudadanos colombianos representan el 49% de toda la población extranjera presente en el país y el 98% de los refugiados reconocidos por el Estado ecuatoriano (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2012).

Esta migración desde Colombia cabría inscribirla como flujos mixtos, es decir en parte respondiendo a una migración forzada y en parte económica (Courtis, 2011). La migración peruana, también tradicional en Ecuador por tratarse de una migración fronteriza, se desempeñan en ocupaciones precarias como el comercio informal, la construcción, la agricultura en bananeras, el trabajo en minería y el servicio doméstico, y se encuentran en general en situación migratoria irregular (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2012).

2.2 LA INMIGRACIÓN EN CIFRAS

Las más recientes estimaciones realizadas por Naciones Unidas³ permiten caracterizar a los países de acuerdo con la atracción inmigratoria que ejercen, así como también con el nivel de su emigración. Se puede entonces caracterizar a cada país en función del número de inmigrantes (Cuadro 1) y de emigrantes (Cuadro 2).

3- En este apartado se emplean datos correspondientes a estimaciones de inmigrantes y emigrantes (correspondientes a 2015 y realizadas por ONU-DAES (United Nations Department of Economic and Social Affairs) International Migration Stock 2015.

Cuadro 1: Población de países firmantes del Acuerdo clasificada por país de nacimiento y país de residencia, 2015

País de Residencia	País de Nacimiento										% de Población Extranjera
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	TOTAL	
Argentina		419.048	48.792	213.119	8.640	955	679.044	195.320	132.749	1.697.667	3,91
Bolivia	42.691		25.688	4.730	2.964	1.002	4.285	11.282	509	93.151	0,87
Brasil	34.699	46.336		18.422	8.179	2.065	46.857	17.931	28.708	203.197	0,10
Chile	70.415	37.554	18.243		23.471	23.471	1.226	178.385	2.288	355.053	1,98
Colombia	3.199	818	2.337	2.024		14.232	216	5.044	435	28.305	0,06
Ecuador	5.399	1.528	2.654	11.341	194733		242	13.705	958	230.560	1,43
Paraguay	57.056	1.009	73715	2.109					2.925	136.814	2,06
Perú	11.354	5.722	4859	7.182	5.937	3.990	545		612	40.201	0,13
Uruguay	22.521		104.96	1.384			1.583	1.533		37.517	1,09
TOTAL	247.334	512.015	186.784	260.311	243.924	45.715	733.998	423.200	169.184	2.822.465	

Fuente: *Elaboración propia con base en estimaciones de ONU-DAES.*

Cuadro 2: Población de países firmantes del Acuerdo que reside en países distintos al de Nacimiento clasificados por país de nacimiento y lugar en el que reside, 2015

País de Nacimiento	Población Emigrada			% sobre Población Total	% en países Sudamericanos
	En Sudamérica	Otros países	TOTAL		
Argentina	247334	692939	940273	2,2	26,3
Bolivia	512015	287590	799605	7,5	64,0
Brasil	186784	1357240	1544024	0,7	12,1
Chile	260311	352098	612409	3,4	42,5
Colombia	1217239	1421613	2638852	5,5	46,1
Ecuador	45715	1056208	1101923	6,8	4,1
Paraguay	733998	111375	845373	12,7	86,8
Perú	423200	986476	1409676	4,5	30,0
Uruguay	169184	177792	346976	10,1	48,8
TOTAL	3795780	6443331	10239111		

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de ONU-DAES.

Se entiende alta inmigración cuando el número de inmigrantes regionales supera las doscientas mil personas y constituye por lo menos el 1 por ciento de la población total del país. Por otro lado, un país tiene alta emigración cuando el número global de emigrados supera al 4 por ciento de su población. Finalmente, un país tiene baja inmigración cuando su incidencia en la población es menor al 1 por ciento o en número no supera las 50.000 personas. Empleando estos criterios se propone una tipología que se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1: Tipología de la Situación Migratoria de los Países firmantes del Acuerdo

Países	Patrón y tendencias migratorias
Argentina	Elevada inmigración, moderada emigración
Bolivia	Baja inmigración, elevada emigración
Brasil	Baja inmigración, moderada emigración
Chile	Elevada inmigración reciente, moderada emigración
Colombia	Moderada inmigración reciente, elevada emigración
Ecuador	Moderada inmigración reciente, elevada emigración
Paraguay	Moderada Inmigración, elevada emigración
Perú	Baja inmigración, elevada emigración
Uruguay	Moderada inmigración reciente, elevada emigración

Fuente: Elaboración propia.

Hay dos países que en la actualidad pueden caracterizarse como de elevada inmigración y moderada emigración. El primero es Argentina, país que históricamente ha recibido inmigrantes y que en la actualidad acoge a 1.697.667 ciudadanos de países firmantes del Acuerdo. Entre estos inmigrantes los grupos cuantitativamente más numerosos son, en orden de importancia, paraguayos, bolivianos, chilenos, y peruanos. La Argentina, por otra parte, tiene una población emigrada a nivel global cercana al millón de personas, aunque quienes residen en países de la región constituyen solo un cuarto de ese total. En términos relativos a su población, la población emigrada representa el 2,2%.

El segundo país con estos rasgos es Chile, país en el que la inmigración ha venido creciendo en las últimas dos décadas llegando hoy en día a más de 350 mil personas provenientes de la región, en particular de Perú y en segundo lugar de Argentina. Tiene por otra parte una población emigrada que supera las 600 mil personas, es decir de un tamaño moderado en relación al total de su población (3,4%).

Ecuador, si bien tampoco ha sido un país de inmigración, al igual que Chile ha recibido recientemente un número importante de inmigrantes regionales, en particular desde Colombia, ascendiendo a un total de 230.560 personas. A diferencia de los anteriores sí tiene una población emigrada muy vasta, alcanzando a prácticamente el 7% de su población, quienes residen mayormente en países desarrollados. Lo mismo acontece con Colombia, donde recientemente ha recibido un flujo importante de inmigrantes de nacionalidad venezolana.

Paraguay es el cuarto país de acuerdo al tamaño (moderado) de su población inmigrante. Entre las 136.814 personas predominan las de origen brasileño y argentino. Si bien una parte de esta población migró atraída por procesos vinculados a la extensión de la frontera agrícola de dicho país, particularmente los brasileños, otra proporción son hijos de inmigrantes paraguayos en la Argentina. Por otro lado, es un país de elevada emigración, la más alta en términos relativos al tamaño de su población de toda la región: 12.7%. Una particularidad en el caso paraguayo es que prácticamente nueve de cada diez de sus emigrantes residen en la región, mayoritariamente en la Argentina.

Son claramente países como Paraguay, Bolivia y Perú los que cuentan con el mayor número de emigrantes que residen en la región. Bolivia puede ser caracterizada junto con Perú como países de baja inmigración y elevada emigración, ya que en ningún caso la población inmigrante regional supera las 50.000 personas, pero su población emigrada oscila entre 2.6 millones en Colombia, 1.4 millones en Perú y prácticamente 800 mil personas en Bolivia, lo que en términos relativos a sus poblaciones constituye el 5.5%, el 4.5% y el 7.5%, respectivamente.

Uruguay ha sido por varias décadas un país de emigración; el porcentaje de población residiendo fuera del país es el segundo en orden de importancia en la región: 10.1%. Sin embargo, en la última década su propensión emigratoria ha venido descendiendo y la inmigración regional ha dado muestras de crecimiento.

Finalmente, Brasil requiere un análisis particular dado su peso relativo en la región. Si bien es la mayor economía de América Latina y tiene el tercer PBI per cápita de Sudamérica (luego de Chile y Argentina), el número absoluto de inmigrantes regionales que recibe es relativamente pequeño (203.560 de un total de 592.393) relativo a una población (0,1%). Estos inmigrantes provienen mayormente de Paraguay, Bolivia, Argentina y Uruguay. Por otro lado, si bien el número de emigrantes brasileños es elevado (algo más de 1.5 millones), puede ser considerado como moderado tomando en cuenta el tamaño de su población. Ellos se dirigen a otros países fuera de la región (en la misma hay solo 186.764). Los principales países de recepción de inmigrantes brasileños en Sudamérica son Paraguay, Argentina, Bolivia y Uruguay.

CAPÍTULO III

LA INCORPORACIÓN DEL ACUERDO DE RESIDENCIA EN LAS NORMATIVAS NACIONALES Y SU IMPLEMENTACIÓN

Este capítulo describe la forma en que los países firmantes han internalizado el Acuerdo de Residencia dentro de sus marcos regulatorios. Se propone establecer las distintas situaciones en la que se encuentran los países de la región en lo que respecta a la congruencia entre los marcos regulatorios generales de la política migratoria de los países (Leyes migratorias, Estatutos de Extranjería, Decretos Supremos) y los principios del Acuerdo. Posteriormente, se analiza el contenido del Acuerdo de Residencia, su alcance, requisitos y las modalidades de su implementación en los diferentes países firmantes.

3.1 INTERNALIZACIÓN DEL ACUERDO DE RESIDENCIA

De acuerdo con la normativa del MERCOSUR y en particular con el Capítulo IV del Protocolo de Ouro Preto denominado “Aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”¹, la entrada en vigencia de los Acuerdos de Residencia queda supeditada a la incorporación de la totalidad de los países que lo componen. Al respecto, y a modo de contexto, vale destacar: “Dado el carácter intergubernamental, y no supranacional, de las instituciones del MERCOSUR, sus normas en general no son de aplicación directa. Esto implica que aquellas normas regionales que modifiquen legislación interna de

1- El procedimiento establecido en el artículo 40 del protocolo estipula: “i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur; ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

los Estados Parte requerirán, generalmente, para ser válidas de la participación de los órganos legislativos –o ejecutivos, dependiendo del caso– de los Estados firmantes, y depositado su instrumento de ratificación ante el depositario” (CSM, 2014)².

El Acuerdo adquirió fuerza legal años más tarde de su firma, debido a los complejos mecanismos que debieron seguir los países para su puesta en vigor³ (Alfonso, 2012). En principio cabe señalar que, por las características del ordenamiento jurídico del MERCOSUR, el Acuerdo (suscrito en diciembre de 2002 como Decisión del CMC N°28) debía ser aprobado por todos los Estados firmantes⁴.

Finalmente, el Acuerdo entra en vigor el 28 de julio del 2009, un mes después de que Paraguay notificó y depositó su aprobación ante la Secretaría del MERCOSUR (SAM) en Asunción. Con posterioridad, tres son los países con estatus de Asociados al Mercosur que adhirieron al Acuerdo de Residencia: Perú y Ecuador en junio de 2011 y Colombia en junio del 2012. Los instrumentos de adhesión de Perú y Colombia estipulan su inmediata vigencia, mientras que el de Ecuador establece una ratificación interna, que aconteció en 2014.

Cuadro 3: Fechas de internalización del Acuerdo de Residencia

País	Fecha aprobación	País	Fecha aprobación
Argentina	9 de junio de 2004	Paraguay	14 de agosto de 2008
Bolivia	3 de septiembre de 2004	Ecuador*	29 de junio de 2011
Brasil	15 de septiembre de 2005	Perú*	28 de junio de 2011
Chile	18 de noviembre de 2005	Colombia*	29 de junio de 2012
Uruguay	19 de diciembre de 2005		

* Fecha de la adhesión.

Fuente: Elaboración propia en base a sitio web del MERCOSUR⁵.

2- Documento de Referencia, XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Lima, Perú, 16 y 17 de octubre de 2014 elaborado por la OIM como Secretaria Técnica.

3- Para mayor información ver Capítulo 5 del Cuaderno Migratorio N°3 (Alfonso, 2012).

4- El Acuerdos de Residencia prescribe que conforme al Artículo 14 “El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la comunicación por los seis Estados Partes a la República del Paraguay informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigencia del presente instrumento” y al Artículo 15: “La República del Paraguay será depositaria del presente Acuerdo y de las notificaciones de los demás Estados Partes en cuanto a vigencia y denuncia. La República del Paraguay enviara copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a las demás Partes”.

5- Disponible en: http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=MpwQ6NSpfnr8aOgEY8re4Q==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=

La entrada en vigor del Acuerdo ha sido dispar en los distintos países firmantes y en parte esto ha respondido a los ordenamientos migratorios de cada país. Un hecho interesante, como se describirá a continuación, es la vinculación entre la modificación del marco normativo migratorio a nivel nacional y la plena adopción del Acuerdo de Residencia. A continuación, se presentan los casos nacionales.

En el caso de la **Argentina**, su incorporación al sistema jurídico fue relativamente rápida. El Acuerdo de Residencia fue aprobado por Ley N° 25.903 de 2004 y hecho el depósito ante la SAM el 19 de julio de 2004. Esto se debió en parte a que en el país se estaba modificando la ley migratoria y que, dado que fue aprobada con posterioridad a que fuera suscrito el Acuerdo de Residencia, incorporó en sus categorías migratorias el criterio de “Nacionalidad MERCOSUR” (Artículo 23 de la Ley de Migraciones N° 25.871 de 2004).

Otro caso similar es el de **Uruguay**, ya que adopta a nivel nacional el Acuerdo mediante la Ley N° 17.927 de 2005 y hace el depósito del instrumento de ratificación ante la SAM el 8 de marzo de 2006. Al igual que en Argentina, en el país tiene lugar una modificación del marco normativo que regula la migración con un enfoque de derechos. Mediante la Ley N° 18.250 promulgada en el año 2008, el Estado uruguayo reconoce derechos inalienables de las personas migrantes y de sus familiares con independencia de su situación migratoria. Dicha ley contempla entre los criterios para acceder a la residencia temporal a los ciudadanos de los Estados Miembros y Asociados al Mercosur (art. 34)⁶.

En el caso de **Brasil**, el Acuerdo fue aprobado por el Congreso Nacional mediante el Decreto Legislativo N°925 de 2005 y se depositó el 18 de octubre de 2005. Con posterioridad, se dicta el Decreto N° 6975/2009 “para ejecutar y cumplir en su totalidad” el Acuerdo. Siguiendo a IPPDH/OIM (2017:32), “la entrada en vigencia de esta normativa implicó un cambio fundamental para los migrantes provenientes de los países de la región, en tanto posibilitó la regularización de su situación migratoria a través de un mecanismo que incluye un conjunto de facilidades”. Sin embargo, a diferencia de los casos anteriores Brasil poseía un instrumento normativo de la dictadura cívico-militar. La Ley N° 6.815 de 1980, conocida como el “Estatuto del Extranjero”, se basó en los principios de la “Seguridad Nacional”, y estuvo vigente hasta noviembre de 2017. A partir de entonces, la Ley de Migración N°13.445 regula los derechos y deberes de los migrantes y visitantes, su entrada y permanencia, así como las políticas públicas para los emigrados⁷.

6- En el 2014, el Congreso Nacional promulga la ley N° 19.254, la cual habilitó la concesión de la residencia definitiva, sin la tramitación previa de una residencia temporaria, a los ciudadanos del MERCOSUR ampliado, fuera ésta tramitada en su territorio o sede consular, de este modo se introduce una modificación a los art. 27 y 33 de la ley 18.250.

7- El 24 de mayo de 2017, el presidente de la República de Brasil promulgó la nueva Ley de Migración votada por el Senado en abril de 2017.

En el caso de **Bolivia**, se aprueba la ratificación del Acuerdo de Residencia por Ley N°2.831 de 2004 y hace el depósito del instrumento de ratificación ante la SAM el 11 de abril de 2005. En el año 2013, se aprueba la Ley de Migraciones N° 370 la cual, junto con su reglamento (Decreto Supremo Reglamentario N° 1923 de 2014), implica un giro en lo que respecta a los principios que rigen la política migratoria. La nueva ley reconoce los derechos de los extranjeros en Bolivia y de los bolivianos en el exterior. A diferencia de los casos anteriores, no existe en la Ley referencia al criterio de nacionalidad, tampoco referencias explícitas al MERCOSUR. La ley sí establece igualdad de condiciones con nacionales en acceso a salud, hábitat y vivienda, educación y trabajo. La Dirección General de Migración (DIGEMIG) -organismo encargado de ejecutar la política migratoria-comenzó a aplicar el “Acuerdo MERCOSUR” en el año 2011⁸. En un primer momento, benefició a los nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Con posterioridad, la DIGEMIG incorporó a Perú (2011)⁹ y a Colombia (2012). Si bien inicialmente Venezuela estaba contemplada, ha sido excluida de este régimen mediante un comunicado¹⁰.

Paraguay aprueba el Acuerdo de Residencia mediante la Ley N°3.578 de 2008 y hace el depósito del instrumento de ratificación ante la SAM el 28 de julio de 2009. La actual Ley General de Migraciones N°978 de 1996 del Paraguay tiene una perspectiva utilitaria de la inmigración, estipulando en sus primeros dos artículos que el objetivo es promover la corriente poblacional y de la fuerza del trabajo que “el país requiere”, detallando las características deseables de esta población (recursos humanos calificados, extranjeros con capital, agricultores con proyectos de colonización y el retorno de paraguayos calificados).

En el caso de **Chile**, el proceso de internalización del Acuerdo ha sufrido un derrotero particular. Mediante la Nota N°195 de 2005, el país notifica la aceptación del Acuerdo y en diciembre de 2009, mediante el Oficio Circular 26.465 se instruye su aplicación para Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el año 2010, la Contraloría General de la República (Dictamen 013578 N10) rechaza el intento de promulgarlo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, alegando que el tema migratorio estaba regido por el Decreto Ley N°1.094 de 1975 (“Ley de Extranjería: Establece Normas sobre Extranjeros en Chile”), y que cualquier cambio en la materia debía ser mediante una ley del Congreso Nacional. Por lo tanto, al momento el Acuerdo no ha sido incorporado al orden jurídico chileno, lo que existe es una aplicación administrativa del mismo. Vale enfatizar que la actual ley migratoria vigente permite una cierta discrecionalidad

8- Mediante el Instructivo 013/2011 y Resolución Ministerial 026/2011.

9- Según Instructivo 029/2011 de agosto de 2011.

10- El Comunicado DGM-DTEP N°02/13 del 25 de marzo de 2013 expresa: “...las personas extranjeras de nacionalidad venezolana no tienen la facultad de acogerse al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, toda vez que la República de Venezuela no es signatario y asociado del mismo...”.

de la autoridad migratoria (DEM) para definir tipos de visas temporarias (como para negociar acuerdos con otros organismos del estado respecto de beneficios particulares para los extranjeros que se encuentren en Chile). En este sentido, la DEM ha creado una visa temporaria MERCOSUR que se aplica a todos aquellos ciudadanos provenientes de Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Bolivia, nacionales de países que originalmente firmaron el Acuerdo. Esta visa -de un año de duración y renovable-sólo puede ser otorgada en territorio chileno y no por los consulados chilenos.

Ecuador adhiere al Acuerdo en junio de 2011 y lo ratifica mediante el Registro Oficial N° 209 del 21 de marzo de 2014 y su reglamentación interna dispuesta en el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Nro. 000031 del 2 de abril del 2014. Los principios del Acuerdo se condicen con la Constitución de 2008, la cual tiene un enfoque garantista y propende a la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros. Sin embargo, al momento de la ratificación del Acuerdo, el marco normativo migratorio específico vigente reflejaba una aproximación securitizadora de la migración, con una Ley de migraciones que databa del año 1971, contraria a los estándares establecidos por la propia Constitución, y también por los principios del Acuerdo. Al inicio de 2017, se aprueba la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual se destaca por el concepto de “portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero”.

El Acta de Adhesión de **Perú** al Acuerdo de Residencia fue firmada en junio de 2011 y estipulaba su inmediata aprobación. En ese momento regía la Ley de Extranjería o Decreto Legislativo N° 703 de 1991. Por ese motivo, el Acuerdo debió aplicarse haciendo uso del denominado Texto Único de Procesos Administrativos (TUPA) de la Superintendencia Nacional de Migraciones. En 2015, se deroga la Ley de Extranjería y se dicta el Decreto Legislativo N° 1236, y el 6 de enero de 2017 se dicta el Decreto N° 1350, que deroga los anteriores y que constituye la nueva Ley de Migraciones en Perú. El propósito del cambio, por iniciativa del Ministerio del Interior, fue simplificar y ordenar la legislación migratoria, protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos nacionales y extranjeros. En ninguna parte del texto se hace alusión explícita al criterio de nacionalidad o al MERCOSUR. Sin embargo, en la determinación de calidades migratorias establece la de *Convenios internacionales*, la cual permite la residencia a los nacionales de países con los cuales el Estado Peruano tiene tratados y convenios internacionales vigentes y que establezcan la posibilidad de residencia.

En junio de 2012, **Colombia** adhiere al Acuerdo sobre Residencia y estipula su vigencia inmediata. Más adelante, por medio de la Resolución 4130 de julio

de 2013, se detalla la visa para residencia temporal Mercosur. Un año después, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Decreto 941 incorpora al ordenamiento migratorio interno visas previstas en el marco del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, y dicta otras disposiciones en materia migratoria.

En síntesis, la situación respecto a la internalización y puesta en práctica del Acuerdo de Residencia entre los países firmantes ha sido heterogénea, no obstante lo cual se detecta en general la voluntad por parte de los Estados de procurar encuadrarse a los términos de dicho acuerdo. De este modo pueden distinguirse cuatro situaciones, de acuerdo a si existe armonía normativa entre los principios que rigen en las legislaciones migratorias y los fundamentos y directivas del Acuerdo, por un lado, y si el Acuerdo en la actualidad se está aplicando a todos los países firmantes sin restricciones. En concordancia con norma migratoria y que se aplica a todos los países del Acuerdo se encuentra Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay. En la misma situación se colocan Brasil y Ecuador, que aprobaron recientemente (2017) nuevas normas migratorias -en proceso de reglamentación- y aplicación total. Dos casos se encuentran en disonancia normativa: Paraguay que sin embargo aplica el Acuerdo a todos los países firmantes y Chile que lo aplica con alcance limitado.

3.2 CARACTERÍSTICAS DEL ACUERDO DE RESIDENCIA

Uno de los objetivos centrales del Acuerdo de Residencia ha sido establecer reglas comunes y sencillas para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados partes del Acuerdo. Para ello determina dos aspectos fundamentales, el ámbito para su tramitación y los tipos de residencias y requisitos para acceder a ellas. Esta sección se propone describir la forma en la que cada país ha venido aplicando los principios establecidos en el Acuerdo en lo que a estos aspectos respecta. Específicamente, identifica las formas mediante las cuales se ha incorporado la categoría MERCOSUR dentro del sistema de calidades migratorias existentes en los países y se analizan las consecuencias desde un punto de vista procedimental.

El Artículo 3 del Acuerdo establece el ámbito de su aplicación y contiene dos aspectos muy significativos: las residencias pueden ser tramitadas en el propio país como en aquel en el que se aspira a residir; y puede tramitarse, sin perjuicio alguno, cualquiera sea la condición migratoria del peticionante en el país de recepción, tal como se especifica a continuación:

- 1) Nacionales de una Parte, que deseen establecerse en el territorio de la otra, y que presenten ante la sede consular respectiva su solicitud de ingreso al país y la documentación que se determina en el articulado siguiente;
- 2) Nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de otra Parte deseando establecerse en el mismo, y que presenten ante los servicios de migración su solicitud de regularización y la documentación que se determina en el articulado siguiente.

El procedimiento previsto en el párrafo 2 se aplicará con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas.

En cuanto a los requisitos el Acuerdo establece que la representación consular o los servicios de migraciones correspondientes, según sea el caso, podrán otorgar una residencia temporaria de hasta dos años a los peticionantes, previa presentación de la siguiente documentación:

**Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del
MERCOSUR, Bolivia y Chile**

**DOCUMENTACIÓN REQUERIDA
*RESIDENCIA TEMPORARIA (de hasta 2 años)***

- a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante;
- b) Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización, cuando fuere el caso;
- c) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso;
- d) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales;
- e) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción, si se tratare de nacionales comprendidos en el párrafo 2 del Artículo 3º del presente Acuerdo;
- f) Si fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción;
- g) Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

Seguidamente el Artículo 5 del Acuerdo establece que la residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma.

**Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del
MERCOSUR, Bolivia y Chile**

**DOCUMENTACIÓN REQUERIDA
RESIDENCIA PERMANENTE**

- a) Constancia de residencia temporaria obtenida de conformidad a los términos del presente Acuerdo;
- b) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad del peticionante;
- c) Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción;
- d) Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente;
- e) Pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo servicio de migración, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

En el Artículo 6 se establecen las consecuencias de la presentación fuera de término: “Los inmigrantes que una vez vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada en virtud del artículo 4° del presente, no se presentaran ante la autoridad migratoria de país de recepción, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte”.

3.3 ADECUACIÓN DE LAS NORMATIVAS NACIONALES

Todos los países firmantes han procurado, con distintos requerimientos, adaptar sus procedimientos migratorios de manera de conceder residencias, visas o calidades migratorias derivadas del Acuerdo. El análisis que se presenta a continuación distingue elementos que determinan la forma de funcionamiento de la tramitación de residencias en los distintos países (figura específica bajo

la cual se otorga la residencia y los requisitos solicitados (si se adaptan o no a los establecidos en el Acuerdo). Posteriormente, en la siguiente sección se examinará con mayor detalle los escollos o dificultades con las que se encuentran los inmigrantes al momento de tramitar sus residencias.

Al examinar en cada país firmante quiénes son los nacionales que pueden aspirar a tramitar residencias vinculadas al Acuerdo se observan actualmente muy pocas restricciones, siendo Chile el único país que aplica el criterio a los nacionales de países que firmaron inicialmente el Acuerdo, excluyendo a nacionales de Colombia, Ecuador y Perú. Al contrario, Argentina y Uruguay, extienden los beneficios del Acuerdo a los nacionales de Venezuela, Guyana y Surinam.

Tabla 2: Países firmantes del Acuerdo por países que son incluidos en la tramitación de residencias bajo provisiones del Acuerdo

Países Firmantes del Acuerdo	Nacionalidad de los países suramericanos									
	Arg.	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	Ecu.	Par.	Per.	Uru.	Ven.
Argentina		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolivia	X		X	X	X	X	X	X	X	
Brasil	X	X		X	X	X	X	X	X	
Chile	X	X	X				X		X	
Colombia	X	X	X	X		X	X	X	X	
Ecuador	X	X	X	X	X		X	X	X	
Paraguay	X	X	X	X	X	X		X	X	
Perú	X	X	X	X	X	X	X		X	
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia.

En relación con el momento de aplicación del Acuerdo de Residencia, Argentina, Brasil y Uruguay implementaron su contenido sin estar vigente a nivel regional. Mediante una acción unilateral, **Argentina** a partir de la cobertura legal dada por las previsiones de la Ley N°25.871, implementó el criterio de nacionalidad para todos los Estados que conformaban el MERCOSUR. El Programa Nacional de Normalización Documentaria conocido como “Programa Patria Grande” (Disposición DNM N° 53.253/2005)¹¹ marcó un hito en la historia de la política migratoria de Argentina, con el que se dio inicio a la aplicación del criterio de regularización basado en la “nacionalidad MERCOSUR” (Alfonso, 2012:67). El mencionado programa encontró su base legal en inciso l) del artículo 23 de la Ley de Migraciones que prevé:

“Se considerarán residentes temporarios todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes sub-categorías a)...b)...l) Nacionalidad: Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia”.

El 17 de abril de 2006 se inició el Programa Patria Grande, el cual finalizó en mayo de 2008 (Disposición 3.5768/08) y, a partir de esa fecha, los trámites de residencia deben ser tramitados ante la DNM y sus delegaciones exclusivamente.

Brasil, en el año 2006, tres años antes de tener plena vigencia en todo el bloque, implementó con Argentina¹² y Uruguay de manera bilateral el Acuerdo¹³. Posteriormente, en el año 2009 se dictó el Decreto N° 6.975 (7 de octubre de 2009), que incluye a los demás países con el fin de “ejecutar y cumplir en su totalidad” el Acuerdo. En diciembre de 2016 Brasil ratifica mediante el Decreto Legislativo N°152 el “Acuerdo entre la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay sobre Residencia Permanente como Objetivo de Alcanzar la Libre Circulación de Personas”, firmado en el año 2013 y el cual permite otorgar residencias permanentes a todos los nacionales de Uruguay, sin paso previo de la obtención de la residencia temporaria de dos años, basado en el principio de reciprocidad.

11- Para mayor información ver Capítulo 7 del Cuaderno Migratorio N°3 (Alfonso, 2012) y Capítulo 3 (Alfonso, 2013).

12- El Acuerdo Operativo entre la DNM de la República Argentina y el Departamento de Extranjería de la República Federativa Del Brasil para la Aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR se firma el 29 de noviembre de 2005 y entra en vigor el 3 de abril de 2006. El Art. 1° establece: Implementar de manera bilateral a partir del 3 de abril de 2006, los términos del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

13- Por Canje de Notas Reversales del 3 de abril de 2006 y por Acuerdo Operativo del 23 de octubre de 2006, respectivamente.

Por su parte, desde 2006, **Uruguay** también aplicó, mediante convenios bilaterales a los argentinos¹⁴ y brasileños, el criterio de nacionalidad¹⁵. Asimismo, mediante un Convenio bilateral entre Argentina y Brasil, se conceden residencias permanentes directas desde noviembre de 2008 previo a la vigencia del Acuerdo¹⁶.

En conformidad con el Artículo 3 del Acuerdo de Residencia, algunos países han puesto en práctica los procedimientos y los medios para que las personas puedan hacer la solicitud de otorgamiento de la residencia por Acuerdo MERCOSUR a través de sus oficinas consulares en los países de origen. Esta es una opción que existe en Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Ecuador. Por ejemplo, en el caso de Colombia, las personas interesadas en obtener la residencia por Acuerdo MERCOSUR deben diligenciar el formulario on-line de solicitud incluyendo la documentación requerida, para luego continuar con el trámite ante la oficina consular correspondiente.

En **Uruguay**, la Ley 19.254 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores a otorgar residencias permanentes por Acuerdo MERCOSUR, tanto en el territorio nacional como en el exterior. Así, se puede iniciar el pedido de residencia en embajadas o consulados uruguayos en el exterior. Actualmente, las oficinas consulares desde las que se pueden hacer las solicitudes en la agenda en línea son Asunción, Porto Alegre, Brasilia, Buenos Aires y Caracas. En el caso de **Ecuador**, la visa temporal tiene una vigencia de dos años desde su emisión contados a partir del ingreso del extranjero al Ecuador si la otorgó una Coordinación Zonal a nivel nacional o si fue otorgada en un Consulado ecuatoriano. Las personas que obtengan una visa temporal Mercosur en un Consulado Ecuatoriano deberán realizar el trámite de registro en la Unidad de Extranjería en un período máximo de 30 días luego de ingresar al Ecuador. El registro es inmediato y el costo es de 4 dólares americanos¹⁷.

La mayoría de los países contemplan figuras específicas dentro de sus calidades migratorias para nacionales firmantes del Acuerdo, pero en algunos países se han debido adaptar calidades migratorias existentes. En el caso de **Perú**, cuando entró en vigor el Acuerdo (2011), en el Decreto Legislativo N° 703

14- El Acuerdo por Canje de Notas Reversales entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay relativo a la Aplicación Bilateral del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR del 6 de diciembre de 2002 se firma en la ciudad de Córdoba el 20 de julio de 2006 y entra en vigor ese mismo día.

15- Acuerdo Operativo del 23 de octubre de 2006.

16- El Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la Concesión de Residencia Permanente a titulares de Residencias Transitorias o Temporarias se firma el 30 de noviembre de 2005: Legislación Argentina: Ley 26.240, 11/04/2007 Legislación Brasil: Decreto Legislativo 227, 03/09/2008 Ratificación por Notificaciones Nota Argentina: 10/05/2007 Nota Brasil: 29/10/2008 Vigencia 27 noviembre 2008.

17- En el caso de Ecuador ver <http://www.cancilleria.gob.ec/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-parte-del-mercosur-y-estados-asociados/>

(Ley de Extranjería) no existía una calidad de residencia temporal por dos años. Las residencias se otorgaban a partir del Texto Único de Procesos Administrativos (TUPA) de la Superintendencia Nacional de Migraciones. Por no contar con la figura específica, a los extranjeros que solicitan residencia acogidos al Acuerdo se les otorgaba la calidad migratoria de “inmigrante” y de “trabajador”. En el caso de la calidad migratoria de “trabajador”, se realizaron ajustes especiales al nivel de directivas ministeriales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y de la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) para exonerarlos de algunos de los requisitos correspondientes a los trámites de solicitud de visa en esta calidad migratoria y acordar con los beneficios del Acuerdo de Residencia Mercosur. La SNM realizó arreglos internos para poder otorgar la calidad migratoria de “trabajador” por 2 años. Desde el 2013, una cartilla informativa se entrega en la sede de la SNM en la ciudad de Lima y en sus Jefaturas Zonales a nivel nacional a los usuarios que se acercan solicitando el trámite de residencia temporal MERCOSUR. En la versión última de dicha cartilla (año 2016), las residencias que se ofrecen y sus requisitos se encuadran con los del Acuerdo¹⁸. Vale mencionar que desde la adhesión del Perú al Acuerdo se han dado un conjunto de enmiendas administrativas tendientes a ajustar la normativa a los principios del Acuerdo (por ejemplo, la calidad migratoria de *trabajador* se extendió de 1 año a 2 y se modificó la solicitud de traducción oficial de certificados). En 2015, se deroga la Ley de Extranjería y se dicta el Decreto Legislativo N° 1236, y el 6 de enero de 2017 se dicta el Decreto N° 1350, que deroga los anteriores y que constituye la nueva Ley de Migraciones en Perú. El propósito del cambio, por iniciativa del Ministerio del Interior, fue simplificar y ordenar la legislación migratoria, protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos nacionales y extranjeros. La Ley de Migraciones define los tipos de calidades migratorias, y entre las causas para autorizar la residencia se encuentran los Convenios Internacionales reconocidos por Perú.

En **Colombia**, con posterioridad a su adhesión al Acuerdo, por medio de la Resolución 4130 del 11 de julio de 2013 se detalla en el Título III, Capítulo I la visa para residencia temporal Mercosur, indicando los requisitos que deberán presentar los beneficiarios para su tramitación. Por otra parte, el art. 10 de la citada resolución establece que lo previsto en el Acuerdo se concederá siempre que haya reciprocidad en cuanto a su otorgamiento en relación con los nacionales colombianos. Un año después, el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el Decreto 941 del 2014, incorpora al ordenamiento migratorio interno visas previstas en el marco del Acuerdo sobre Residencia, y dicta otras disposiciones en materia migratoria. Para dar aplicabilidad al Acuerdo, el país ha debido hacer una adaptación legal para definir los tipos de visa que se otorgan. En este sentido,

18- Ver: <https://www.migraciones.gob.pe/comunicados/mercosur5.pdf>

se ha creado la Visa TP-15 (permiso temporal), así como una modificación en el SITAC (Sistema Integral de Trámites al Ciudadano) de Cancillería, en el cual reposan en archivo digital datos de la solicitud de visa temporal o de residencia, (orientados a definir el perfil migratorio) e información básica de identificación, nacionalidad, edad, profesión, nivel educativo, y/u ocupación (datos protegidos por reserva legal). Hubo asimismo adaptaciones en el sistema PLATINUM (Plataforma Migratoria Nacional) de Migración Colombia.

En otros casos, el trámite se simplifica al no exigir determinados requisitos establecidos en el Acuerdo. A modo de ejemplo, Argentina y Uruguay no solicitan demostrar medios de vida lícitos para acceder a una residencia permanente. El Acuerdo de residencia establece que eventualmente podría solicitarse un certificado médico si éste fuere por la legislación interna del Estado de ingreso. Este certificado debería ser expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción. Actualmente Paraguay, Uruguay y recientemente Ecuador lo incluyen entre sus requisitos. En Ecuador a partir del 5 de febrero del 2018 es obligatorio presentar el certificado de Seguro de salud¹⁹. En Uruguay se exige para tramitar la residencia temporaria, no así la permanente²⁰.

Desde el bloque también se han generado algunos instrumentos regionales que inciden en la tramitación de las residencias. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos para Trámites Migratorios²¹, negociado en el marco del Grupo Especializado Migratorio, cuyo objetivo estaba directamente destinado a favorecer al migrante. En su articulado se prevé la eximición de la traducción de documentos básicos requeridos para los trámites migratorios, tales como documento de identificación, partida de nacimiento, partida de matrimonio, certificado de carencia de antecedentes penales; en este último caso se exceptuaba de la presentación de traducción solo si no existían antecedentes (Alfonso, 2012:40-41).

19- Ver: http://www.consuladovirtual.gob.ec/servicios/2017_req_vis2_temMercos_es.html

20- Se exige un "Carné de salud a efectos de acreditar el estado sanitario del interesado, el Carné de Salud Laboral, expedido por los prestadores de servicios de salud públicos o privados, habilitados por el Ministerio de Salud Pública". Ver: https://migracion.minterior.gub.uy/images/documentos/Residencia_temporaria_mercosur.pdf

21- Decisión 44/00. Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos para Trámites Migratorios (2000).

3.4 IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE RESIDENCIA EN LOS PAÍSES

En los apartados anteriores se describen las calidades migratorias otorgadas por los países y si su tramitación es consistente con los requisitos establecidos por el Acuerdo. Además de estos aspectos de carácter formal, en este apartado se examinan los tiempos de tramitación, la accesibilidad para realizar el trámite y los esfuerzos oficiales para difundir las facilidades del Acuerdo, de modo de establecer si los países han fomentado su aplicación. En otras palabras, se analiza el funcionamiento general a partir de la identificación de dificultades en la tramitación y obtención de residencias.

Desde la entrada en vigencia del Acuerdo, en todos los países se han venido gestionando residencias, observándose que el número de permisos otorgados creció de manera notable, alcanzado un total de casi 3 millones de trámites realizados. Esto ha sido posible gracias a que en varios países se introdujeron cambios en las estructuras de las instituciones encargadas de procesar estas solicitudes, modificándose rutinas, contratando personal y capacitándolo en la materia, y ampliando el número de oficinas que atienden las demandas de regularización.

Desde la implementación del Acuerdo se ha facilitado la tramitación, mediante la reducción de requisitos documentales. Como ejemplo, en **Brasil** se apuntó a la desburocratización de los trámites a fin de favorecer la regularización de los inmigrantes; en **Paraguay** se logró facilitar la gestión de los documentos del país de origen y se flexibilizaron algunos requisitos, como la demostración de medios de vida; en **Uruguay** se conceden residencias definitivas, eliminando el pre-requisito de residencia temporaria a todos los ciudadanos del MERCOSUR, que así lo soliciten desde el territorio nacional o desde el exterior. Además, **Argentina** y **Uruguay** no solicitan demostrar medios de vida lícitos para acceder a una residencia permanente.

Algunos Estados facilitan la gestión del trámite al ocuparse de constatar internamente determinados requisitos estipulados por el Acuerdo de Residencia, reduciendo la carga documental que le corresponde al migrante solicitante de la residencia. Esta medida conlleva un menor costo para el solicitante, en términos de tiempo y dinero. Por ejemplo, **Chile**, a través de acuerdos de cooperación con los Estados, verifica los antecedentes penales son verificados por parte de las autoridades chilenas. La Sección de Visas y Permanencias Definitivas se ocupa del procedimiento interno de pedir los antecedentes y estudiar los casos. Es decir, los solicitantes deben presentar menos documentación.

Otro logro se vincula con el desarrollo de actividades de descentralización administrativa a través de la instrumentación de programas o acciones que permitieran sensibilizar a la población migrante acerca de los beneficios del acceso a la residencia y acercar información sobre los procedimientos administrativos necesarios para la realización de los trámites. Ejemplos como el de **Argentina, Ecuador y Paraguay**, países que mediante la ampliación de la cobertura territorial de las autoridades migratorias han posibilitado el acceso al trámite de residencia a una mayor cantidad de personas. Estos acercamientos incluyeron campañas de difusión radiales, operativos satelitales móviles y jornadas de regularización migratoria a través de la instalación de equipos del área migratoria en zonas distantes de los centros urbanos y de las oficinas de gestión administrativa.

Como complemento de lo anterior, también se ha habilitado la posibilidad de aplicar a la residencia vía los consulados. Los casos de **Colombia y Uruguay** son elocuentes, en donde se han establecido y puesto en práctica los procedimientos y los medios para que las personas interesadas y elegibles puedan hacer la solicitud de otorgamiento de la residencia por Acuerdo MERCOSUR a través de sus oficinas consulares en los países de origen. Esto promueve procesos de migración regulares, ordenados y seguros para los ciudadanos del MERCOSUR. A modo de ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de **Colombia** regula los aspectos procedimentales, administrativos y de trámite propio de las visas a través de la Resolución 5512/15, donde incluye la aplicación consular para permitir un manejo más efectivo frente a la dinámica migratoria. Las personas interesadas deben diligenciar el formulario de solicitud a través del SICAT (<https://tramitesmre.cancilleria.gov.co/tramites/enlinea/solicitarVisa.xhtml>), incluyendo la documentación requerida, para luego continuar con el trámite ante la oficina consular correspondiente. En **Uruguay**, la Ley 19.254 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores a otorgar residencias permanentes por Acuerdo MERCOSUR, tanto en el territorio nacional como en el exterior. Así, se posibilita iniciar el pedido de residencia en embajadas o consulados uruguayos en el exterior.

Adicionalmente, en la implementación del Acuerdo se han reducido los tiempos de los trámites, agilizando la gestión de los mismos. Así, algunos Estados, mediante la implementación de diversas herramientas, permiten brindar un servicio eficaz, eficiente y transparente en la tramitación de las residencias MERCOSUR. En el caso de **Bolivia**, por ejemplo, con la reglamentación de la nueva Ley de Migración 370, la DGM ha elaborado, validado e implementado en noviembre del 2014 los Manuales de Procedimientos de sus unidades operativas, que permiten estandarizar los distintos procesos de la entidad. La Dirección General de Migración automatiza el proceso de trámites de

extranjería y otros a través del Sistema de Gestión de Trámites SIGET. Se trata de modernizar los servicios de migración a través de la incorporación de tecnologías de información y comunicación, y promover la Gestión del Conocimiento garantizando un ambiente y capacidades técnicas y tecnológicas adecuadas para el equipo de trabajo a nivel nacional. El Sistema de Gestión de Trámites permite verificar impedimentos, movimientos migratorios, requisitos solicitados y datos personales; realizar capturas fotográficas, de firma y huella digital; registrar la información y documentación en una base de datos virtual; entre otros beneficios. El SIGET contribuye a acelerar el trámite migratorio y reducir los tiempos de espera entre el inicio del trámite y su resolución. Como resultado, se han reducido notablemente los tiempos de procesamiento de los trámites de Extranjería, pasando de un período de entrega que se extendía hasta los 90 días a uno que establece un tiempo estimado máximo de 8 días²².

Un último aspecto a valorar positivamente es el de la minimización de los costos del trámite y, en algunos casos, la exención del pago de la tasa retributiva de servicios. Al respecto, en **Uruguay**, desde que comenzó a implementarse la nueva ley, se eliminó la tasa retributiva y en **Argentina** las tasas retributivas de servicios son las menos onerosas de la región (son de alrededor de 65 dólares tanto para la residencia temporaria como para la permanente), pero además el país ofrece la posibilidad de gestionar un certificado de pobreza que exime del pago de la tasa²³. **Colombia** aplica la exoneración de multas por permanencia irregular a los nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador.

En general, los países han adaptado los requisitos a los que establece el Acuerdo. Argentina no solo adecuó las exigencias para otorgar sus residencias MERCOSUR (temporarias y permanentes), sino que facilitó la obtención del Documento Nacional de Identidad al momento en el que se tramita la residencia temporaria. Este aspecto tiene derivaciones sumamente positivas para el acceso a derechos de los migrantes, colocándolos prácticamente en igualdad de condiciones con los ciudadanos nativos (con la excepción de los derechos políticos), al momento de obtener su residencia temporaria.

Otro aspecto clave es la difusión del Acuerdo de Residencia que contribuye a fomentar el acceso a la residencia mediante la información y promoción del mismo. Estas acciones de difusión de información relevante para los ciudadanos extranjeros se realizan a través del diseño, elaboración y difusión de materiales a nivel nacional. Desde el Estado –entidades migratorias y otras–, se implementan medidas para difundir el Acuerdo de Residencia.

22- Información disponible en la página oficial: <http://migracion.gob.bo/upload/siget1.pdf>

23- Ministerio del Interior y Transporte, Decreto 1431/2014 Decreto N° 231/2009. El certificado de pobreza puede ser tramitado tanto por los ciudadanos MERCOSUR como extra-MERCOSUR.

En **Bolivia**, la Dirección General de Migraciones ofrece en su página web toda la información referente al Acuerdo de Residencia. A través de diversos recursos, se difunde de forma clara el contenido del Acuerdo, así como los procedimientos burocráticos-administrativos para acceder a una residencia MERCOSUR. Por ejemplo, su página web posee una Guía de Trámites por nacionalidad y una Cartilla Informativa. En **Paraguay**, la Dirección General de Migraciones ofrece en su página web toda la información referente al Acuerdo de Residencia, tanto el contenido del mismo como los procedimientos administrativos para acceder a una residencia MERCOSUR.

3.5 DESAFÍOS EN LA TRAMITACIÓN DE LAS RESIDENCIAS

A lo largo de los años los países han venido realizando esfuerzos por facilitar la gestión de residencias. A pesar de ello, aún se registran aún algunas dificultades en la implementación, siendo heterogénea la situación en los distintos países.

Una de las dificultades se vincula al requisito que señala el Acuerdo de Residencia sobre la *Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente* para acceder a la residencia permanente²⁴, particularmente con su instrumentalización, es decir, la definición de indicadores concretos que permitan establecer si el peticionante puede sostenerse económicamente a sí mismo y a su familia. La definición de este requisito posee un carácter tan abstracto que puede originar situaciones de arbitrariedad, generando por parte de los Estados interpretaciones y aplicaciones disímiles, haciéndolas más o menos restrictivas” (Asa y Ceriani, 2005: 45).

Algunos países imponen un criterio restrictivo en relación con el concepto de trabajo, ya que por lo general implica demostrar la posesión de un empleo de carácter regular en una empresa o establecimiento registrado. El requisito es difícil de cumplir en el contexto de una región donde la incidencia del empleo informal, tanto desarrollado en forma autónoma como asalariada, es elevada y entre algunos grupos de inmigrantes es aún más alta. En el caso contrario, ni **Argentina** ni **Uruguay** solicitan demostrar medios de vida lícitos, ya que este requisito fue eliminado²⁵.

En **Paraguay** se solicita la comprobación de medios de vida para tramitar la residencia permanente MERCOSUR requiriendo tener un comprobante bancario con un depósito de alrededor de 4200 dólares. Además, de acuerdo a la figura bajo la cual se solicite la residencia, se demandan un sinnúmero de requisitos

24- De acuerdo al Artículo 5, inc. D-Residencia Permanente.

25- Ver Anexo 4.

adicionales de larga y costosa resolución. En el caso de empleados se supone una inserción formal en el mercado de trabajo y se exigen datos impositivos del empleador. En el caso de profesionales y estudiantes se requieren otras comprobaciones adicionales. Vale mencionar que, de acuerdo a uno de los funcionarios de migraciones entrevistados para este estudio, este requisito de demostrar solvencia económica, no estaría presente en el proyecto de una nueva ley migratoria.

Brasil es otro país en el que se consigna la dificultad para solicitar una residencia permanente a partir de una temporaria por causa del requisito de demostrar medios de vida, particularmente entre las personas autónomas, los artesanos, los trabajadores en la calle, entre otros. En el caso del **Ecuador** se requiere presentar la Declaración del Impuesto a la Renta o Certificado de Aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Estas demandas son difíciles de alcanzar, particularmente si el inmigrante desarrolla actividades de carácter informal. En mayo del 2016, mediante el oficio MREMH-2016-0057-0 la cancillería emitió un comunicado indicando que en caso de no poder cumplir con la documentación señalada podían presentarse otros documentos, ofreciendo de este modo una mayor flexibilidad²⁶. Estas modificaciones aún no pueden ser evaluadas, pero el requisito anterior así como el desconocimiento de los inmigrantes de los plazos para solicitar la residencia fueron señalados como los principales escollos para tramitar las residencias permanentes en el Ecuador.

También en **Perú** el requisito de acreditar medios de vida para obtener la residencia permanente es problemático ya que al igual que en los otros países en muchas ocasiones la población migrante trabaja autoempleada o en el sector informal (vendedores ambulantes, taxis, etc.) con lo cual presentar recibos por honorarios es muy difícil.

En **Chile** toda persona que solicite alguna visa de residencia temporaria debe acreditar de qué manera se mantendrá económicamente mientras la tramita. Esto se certifica mediante declaración jurada de la persona que asuma los costos de manutención, por depósito bancario, por recepción de dinero del exterior, etc. La certificación permite obtener un permiso de trabajo mientras dura el trámite de residencia temporaria. Para la permanencia definitiva, los requisitos son variados y dependen de la visa temporaria que le da origen. Una persona, cualquiera sea su origen (no distingue a ciudadanos MERCOSUR), con visa sujeta a contrato, para obtener la residencia debe adjunta su contrato de trabajo

26- Alternativamente: 1. Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) a nombre del solicitante; 2. Declaración juramentada que acredite medios de vida lícitos con la documentación de respaldo de lo declarado; 3. Estado de cuenta bancaria o de Cooperativa de Ahorro y Crédito del solicitante correspondiente a los últimos seis meses, en los que se demuestre depósitos de, al menos, un salario básico unificado mensual; 4. Rol o recibo de pago a favor del solicitante de visa, correspondiente a los tres últimos meses que demuestren un ingreso mensual no inferior a un salario básico unificado.

firmado ante notario, certificados que indican si pagó la jubilación (AFP) y la salud (ISAPRE o Fonasa), ingresos disponibles, entre otros.

En **Bolivia** cuando se solicita una residencia permanente se exige demostrar medios de vida, aunque es posible hacerlo siendo trabajador autónomo. En el caso de empleos en relación de dependencia se solicita la presentación del contrato con certificación. Sin embargo, a diferencia de los casos anteriores, contempla la posibilidad de que si la persona trabaja de forma autónoma presente una declaración jurada con información relativa a la actividad.

Los costos asociados al trámite también son heterogéneos según los países. Las llamadas *tasas retributivas*²⁷ varían entre países ya que remiten a la legislación de cada uno de ellos. Estas se aplican para diversas etapas de los trámites (inicio de gestión y evaluación de la documentación, obtención de cédula de identidad o similar, otorgamiento de la residencia, cambio de residencia, etc.) y en algunos casos (como por ejemplo Chile o Ecuador) tienen diversos montos de acuerdo al origen del inmigrante. Estas tasas no serían los únicos costos que incurren los migrantes al realizar sus trámites, por ejemplo los pedidos de antecedentes por lo general tienen un costo el cual varía en cada país. El costo puede convertirse en una imposibilidad para personas con bajos ingresos.

En los estudios por país se han relevado algunas dificultades existentes en el tema. En el caso de **Chile**, miembros de la sociedad civil indicaron que personas bolivianas residiendo en el norte, en zonas fronterizas, cuando quieren regularizarse mediante la visa Mercosur no pueden hacerlo por su elevado costo (US\$ 283).

En el caso de **Ecuador**, en donde los costos de las visas son muy elevados (300 dólares para las residencias permanentes: 50 por la solicitud y 250 por la visa), se ha señalado que algunos grupos familiares tienen dificultades para regularizar a todos sus miembros optando por que lo haga solo el jefe de familia y quedando el resto de los miembros en condición irregular.

En el **Perú** el reclamo se realiza por el elevado costo (US\$ 235) en el que deben incurrir los migrantes cuando cambian de calidad migratoria (de visa “Temporal” a visa “Residente”). Si bien los menores de 18 años están exonerados del pago, para familias con más de un adulto es un costo excesivo.

En **Paraguay** los aranceles son de alrededor de US\$ 200. En **Brasil**, los aranceles son más económicos (alrededor de 100 US\$ para la residencia temporaria y US\$ 120 para la permanente) y fue un tema señalado por la sociedad civil que indicaron que en el caso de los inmigrantes bolivianos el pago de arancel para los grupos familiares era excesivo y constituía una barrera para la tramitación de las residencias.

27- Según Artículo 4 inciso 1 g: “Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.”

Se da la situación de la exigencia de requisitos no establecidos en el Acuerdo de Residencia. Algunos países -Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Perú- exigen constancia de ingreso al país. En el caso de la **Argentina**, se puede señalar el impedimento a la regularización debido a la falta de acreditación de “ingreso por lugar habilitado”²⁸. En estas situaciones se invierte la carga de la prueba del ingreso legal al país, ya que se exige a las personas que acrediten el “ingreso legal al país”, cuando en rigor quien debe tener esta prueba es el Estado ya que en algunas situaciones probar el ingreso resulta de “imposible cumplimiento”. Asimismo, muchas veces la única opción para las personas es ingresar como “turistas”. La creación de la categoría “permiso de ingreso MERCOSUR” solucionaría esta situación. Esta categoría permitiría a los migrantes declarar su intención de tramitar la residencia MERCOSUR y darles un plazo para ello. En el seno del Foro Especializado Migratorio se está discutiendo sobre el establecimiento de esta categoría. En relación con lo anterior, es necesario acortar los tiempos entre que las personas ingresan e inician el trámite de residencia, así como acortar los tiempos de la resolución.

Otros desafíos identificados dan cuenta de tres situaciones: los tiempos dilatados tanto para la obtención de un turno para iniciar el trámite como en su gestión; el reducido horario de atención de las oficinas donde se realiza el trámite; y la deficiente orientación e información que se le provee al migrante (producto en gran medida de la falta de capacitación de funcionarios o empleados).

En **Uruguay** se ha detectado dilación de los tiempos, no por el tiempo que transcurre entre la solicitud y la concesión del permiso –que ha sido establecido en 30 días-, sino por las largas esperas para obtener la cita de inicio del trámite. El sitio web del gobierno otorga turnos para dentro de varios meses²⁹ y, mientras no se inicie el trámite no puede otorgarse el certificado de residencia en trámite, el cual es requerido para tramitar la cédula de identidad, documento que habilita al ejercicio pleno de los derechos en el acceso al empleo, la educación y la salud en dicho país.

Los tiempos burocráticos para la gestión de las residencias también ha sido señalado como un escollo. En el caso de **Brasil** se indica una demora en particular cuando se gestiona la residencia permanente debido a la excesiva burocracia, el gran número de documentos solicitados para verificación de medios de vida y las divergencias que se dan en cuanto a las interpretaciones en cuando a las exigencias legales de los diferentes órganos públicos. También se ha señalado

28- Evaluación sobre el Cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) en el marco del XXI-XXIII Ciclo de Presentación de Informes por Argentina ante el CERD, 2016.

29- Al momento del informe eran 10 meses.

la falta de información precisa y los problemas de entendimiento derivados del desconocimiento del idioma.

En **Chile** se señala un problema similar puesto que del proceso de aplicación y obtención de la visa participan tres organismos públicos (el DEM, la Policía Internacional dependiente de la Policía de Investigaciones y el Registro Civil). Esto conduce a que los trámites se dilaten en el tiempo y a que con frecuencia se produzcan diversas interpretaciones, favoreciendo las situaciones de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.

Otra dificultad señalada en el caso de **Argentina** es el reducido horario de atención al público (de 7 a 14 hs.). Este es un aspecto que restringe las posibilidades de gestionar la residencia para personas que trabajan y que no pueden pedir permiso para realizar el trámite.

Tanto en el caso de **Brasil** como en el de **Colombia** se han indicado deficiencias en la divulgación de información sobre el Acuerdo que realizan sus consulados, situación constatada también para **Paraguay**. En **Colombia** se constató que las páginas web de sus consulados contienen escasa o nula información. Solo una presenta información completa sobre el proceso de obtención de Visa Mercosur en Colombia y Argentina y otra información incompleta (Perú).

Existe un consenso generalizado en señalar que desde que el Acuerdo entró en vigencia ha habido una mejora sustancial en la simplificación y aceleración de los trámites para acceder a las residencias. Esto ha sido puesto de manifiesto tanto por los funcionarios entrevistados en todos los países como por los miembros de la sociedad civil. Los logros y la valoración positiva de la implementación del Acuerdo han sido más destacados sin duda en aquellos países en los que se aplica plenamente y sin mayores restricciones.

Sin embargo, a pesar de los avances generales, persisten dificultades tanto con los requisitos exigidos como con los procedimientos, tiempos y nivel de información con los que cuentan los postulantes. Estas dificultades están asociadas a los costos del trámite (elevados), la demostración de medios de vida (que implica tener un empleo de carácter regular o formal, acreditar un monto mínimo de dinero u otra situación de carácter restrictiva), la información (escasa o nula) ofrecida a los migrantes, los tiempos (dilatados) de obtención de un turno para el inicio y la resolución del trámite, las oficinas en las que se puede realizar el trámite (escasas y concentradas solo en algunas ciudades) y el conocimiento (escaso) de la normativa por parte de los funcionarios.

CAPÍTULO IV

EL IMPACTO DEL ACUERDO EN LA REGULARIZACIÓN

En este capítulo se presenta información estadística que en primer lugar permite cuantificar la magnitud de residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia. Dicha información ha sido proporcionada por las instituciones nacionales que conceden los permisos de residencia a partir de una solicitud expresa realizada por la OIM¹. En segundo lugar, se realiza un análisis de las residencias concedidas por país de nacionalidad, lo que permite apreciar cuáles son las colectividades nacionales con mayor presencia en cada Estado parte del Acuerdo. En tercer lugar, se describen las características demográficas básicas de las personas que han accedido a un permiso de residencia en el marco del Acuerdo de Residencia, como el sexo y la edad.

4.1 FUENTES DE INFORMACIÓN

La producción de estadísticas migratorias oportunas y confiables es indispensable². Como cualquier política pública, el diseño, implementación y monitoreo de políticas migratorias debe estar sustentado en un conocimiento profundo de los procesos migratorios. Las fuentes de información estadística para el estudio de las tendencias de la migración internacional pueden clasificarse en función de si han sido elaboradas con fines estadísticos (censos y encuestas) o administrativos (registros). En este sentido, es necesario contar con información estadística nacional, desagregada, sobre las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia. Además del número de residencias, otras variables

1- La estrategia seguida consistió en realizar por parte de la Oficina Regional de la OIM una solicitud de información estadística a cada institución competente sobre el número de residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia, según año de otorgamiento, país de nacionalidad, sexo y grupo de edad. Adicionalmente, en un segundo nivel de prioridad se solicitó que se aportara información desagregada según el nivel educativo y la actividad laboral de las personas beneficiarias.

2- Ver Anexo 1.

importantes capturadas son: el año de otorgamiento, país de nacionalidad, sexo y grupo de edad, el nivel educativo y la actividad laboral de las personas beneficiarias.

Por lo tanto, una recomendación evidente, que de forma creciente se está poniendo en práctica por parte de algunos países, es que se debe relevar ambos tipos de información en las diferentes fuentes estadísticas y administrativas que sirven de base para la producción de estadísticas migratorias. En este sentido se destacan Argentina y Chile con los más completos registros desagregados entre sí, brindando diferente tipo de información. En Argentina mediante la Disposición N° 1/2014, la Dirección Nacional de Migraciones registra de forma digital todos los trámites migratorios. El Aplicativo SAdEx –Expediente Digital permite recabar la información acerca del año de otorgamiento, país de nacionalidad, sexo, franja etaria, nivel educativo y profesión declarada de las personas beneficiarias. En Chile, el Departamento de Extranjería y Migración posee completos sistemas de procesamiento de estadísticas sobre residencias concedidas incluyendo desagregación por sexo, edad, estudios, y ocupación. La Dirección General de Migración en Bolivia, además de las características básicas, incluye los motivos del trámite de la residencia temporal (estudio, trabajo, etc.). En tanto Brasil, Paraguay y Uruguay distinguen por estado civil.

A continuación, se resume para cada país las instituciones involucradas en el intercambio de información estadística, así como las características de los datos proporcionados (Cuadro 4).

Cuadro 4: Información proporcionada por las instituciones nacionales

País	Institución	Cobertura temporal de la información	Datos de residencias desagregados por sexo y edad	Otras características (educación, ocupación, etc.)
Argentina	Dirección Nacional de Migraciones	2004-2016	Por sexo y edad	Por educación y ocupación
Brasil	Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal	2000-2016	Por sexo y edad	Por estado civil y profesión
Bolivia	Dirección General de Migración-Ministerio de Gobierno	2011-2016	Por sexo y edad	Por educación y por motivo del trámite
Chile	Dirección de Extranjería y Migración- Ministerio del Interior y Seguridad Pública	2005-2016	Por sexo y edad	Por educación y por actividad laboral
Colombia	Migración Colombia- Ministerio de Relaciones Exteriores	2013-2016	Por sexo y edad	Por profesión/ oficio
Ecuador	Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana	2014-2016	Por sexo y edad	No
Paraguay	Dirección General de Migraciones-Ministerio del Interior	2009-2016	Por sexo	Por estado civil
Perú	Superintendencia Nacional de Migraciones	2011-2016	Por sexo y edad	No
Uruguay	Dirección Nacional de Migración-Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores	2006-2016 (Interior) y 2014-2016 (Relaciones Exteriores)	Por sexo y edad	Por estado civil y ocupación (algunos años)

Fuente: elaboración propia en base a información recibida.

Asimismo, es relevante contar con la publicación a través de páginas web oficiales de las estadísticas sobre residencias concedidas, con observancia de los estándares sobre protección de datos y procedimientos de actualización

periódica. En **Chile**, en línea con los compromisos de transparencia del gobierno³, el Departamento de Extranjería y Migración publica las estadísticas de extranjería, destinadas a visibilizar la realidad de la migración en el país, a nivel nacional y regional. Se encuentran a disposición las bases de datos completas que registran los actos administrativos llevados a cabo por el Departamento de Extranjería y Migración entre 2005 y 2016, tanto en lo que se refiere a las visas temporales como a las permanencias definitivas⁴. La Dirección Nacional de Migraciones de **Argentina** también publica la cantidad y algunas características básicas de las residencias que otorga. La información abarca el período 2004 a 2016⁵. La Dirección General de Migración de **Bolivia** publica información con diferente nivel de desagregación del período 2012 a 2016⁶. La Dirección General de Migraciones de **Paraguay** publica la cantidad de residencias otorgadas durante el año 2015 desagregada por temporaria y permanente⁷.

Asimismo, algunos Estados producen y publican materiales elaborados sobre las residencias. A modo de ejemplo, la Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) de Chile publicó un informe que da cuenta de la población extranjera residente en el país⁸. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en cooperación con la Superintendencia Nacional de Migraciones y la OIM consolidaron y analizaron estadísticas de la emigración de peruanos e inmigración de extranjeros en el período 1990 a 2015⁹. La Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay elabora informes sobre residencias permanentes otorgadas en el marco de la Ley N°19.254 dando cuenta de características básicas de las personas que las recibieron en el período de octubre de 2014 a enero de 2017.

La difusión pública de la información sobre residencias otorgadas contribuye a transparentar las acciones del Estado en el proceso de registración, ofreciendo elementos a los usuarios para tener un mayor conocimiento acerca de la dimensión, evolución y características de las personas que han tramitado su residencia en el marco del Acuerdo de Residencia MERCOSUR y, con ello, ejercer un mayor control sobre el proceso de implementación de dicho instrumento.

3- En abril de 2009 entró en vigencia la Ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado (Ley 20.285).

4- Disponible en <http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias>

5- Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?estadisticas>

6- Disponible en <http://migracion.gob.bo/>

7- Disponible en http://www.migraciones.gov.py/application/files/9714/7379/0503/Radicaciones_2015.pdf

8- Disponible en: http://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/09/RM_PoblacionMigranteChile.pdf

9- “Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2015”.

4.2 NÚMERO DE RESIDENCIAS CONCEDIDAS AL AMPARO DEL ACUERDO

El número de residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia desde su entrada en vigor ha ido creciendo en general de forma sostenida sumando hasta 2016 más de 2 millones y medio de trámites aprobados. Estos datos nos permiten también visualizar el esfuerzo administrativo que desarrollaron las áreas responsables de la aplicación del Acuerdo con el apoyo de otras áreas de gobierno y de las representaciones consulares de los países sudamericanos en cada uno de los países, tomando en consideración el número de trámites de residencias que se concedían previo a la implementación del Acuerdo, tanto por la normativa ordinaria como por procesos de regularización extraordinaria.

Resulta evidente el peso de las residencias otorgadas en Argentina, así como Chile y Brasil situación relacionada con el hecho de que estos países poseen los mayores números de población de migrantes intrarregionales de acuerdo al Cuadro 1. En el caso de Chile, además se debe aclarar que las residencias temporarias se otorgan por 1 año con posibilidad de renovación.

Tabla 3: Residencias totales (temporarias y permanentes) concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país según año. 2006-2016

País	2006/ 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Argentina	313.005	195.208	165.361	243.724	276.541	260.704	179.923	239.995	196.104	2.070.565
Bolivia*	-	-	-	4.142	14.864	11.822	18.551	12.936	11.838	74.153
Brasil	5.528	5.975	6.648	21.294	31.584	37.562	32.966	25.623	23.139	190.319
Chile		2.442	8.117	14.744	22.442	35.629	39.625	37.774	28.985	189.758
Colombia**	-	-	-	-	-	-	71	2.839	3.360	6.270
Ecuador***	-	-	-	-	-	-	14.899	16.481	15.650	47.030
Paraguay	-	1.125	6.521	3.396	3574	2.429	3.683	5.780	6.230	32.738
Perú****	-	-	-	10	763	4.028	6.160	8.767	10.090	29.818
Uruguay	4.033	2.653	1.462	772	1.236	980	1.738	7.396	8.946	29.216
Total	322.566	207.403	188.109	288.082	351.004	353.154	297.616	357.591	304.342	2.669.867

* El Acuerdo comenzó a implementarse en agosto de 2011

** El Acuerdo comenzó a implementarse en junio de 2014

*** El Acuerdo comenzó a implementarse en abril de 2014

**** El Acuerdo comenzó a implementarse en noviembre de 2011

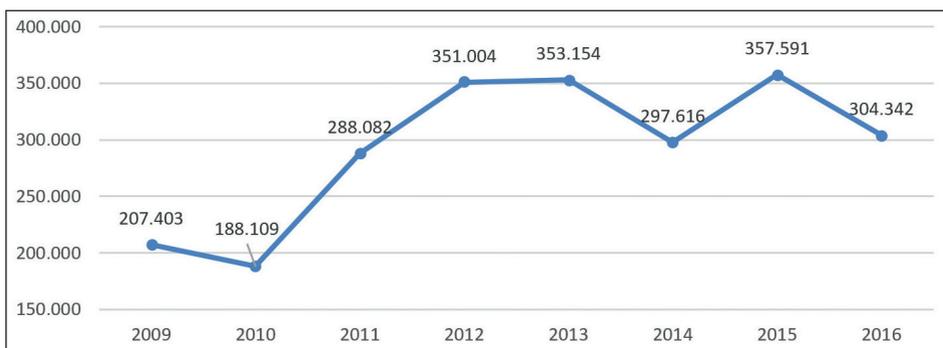
Fuente: Elaboración propia con base en información brindada a OIM por las respectivas instituciones nacionales

Algunos países (Argentina, Brasil y Uruguay) iniciaron la aplicación del criterio de nacionalidad anteriormente a la fecha de la vigencia en el bloque por lo que en la Tabla 2 se incluyó una columna 2006/2008.

Finalmente, en el año 2014, con la implementación del Acuerdo de Residencia por parte de Colombia y Ecuador todos los países otorgan residencias mediante el instrumento regional. Sin embargo, ese año se aprecia una caída (55 mil menos) en el número de residencias concedidas que se explica por el comportamiento de Argentina. Efectivamente en ese año, Argentina otorgó 80 mil residencias menos en relación con el año anterior. La caída total no fue mayor debido a que como se ha señalado a partir de ese año se contabilizan las residencias de Colombia y Ecuador, y se observan leves incrementos en el número de residencias otorgadas por otros Estados (Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) (Tabla 3).

En el gráfico 1 se muestra la evolución de las residencias concedidas desde la vigencia en el bloque (2009). Se muestra una clara tendencia ascendente entre el 2010 y el 2013, con alrededor de 350 mil residencias.

Gráfico 1. Evolución de las residencias totales (temporarias y permanentes) concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia. 2009-2016

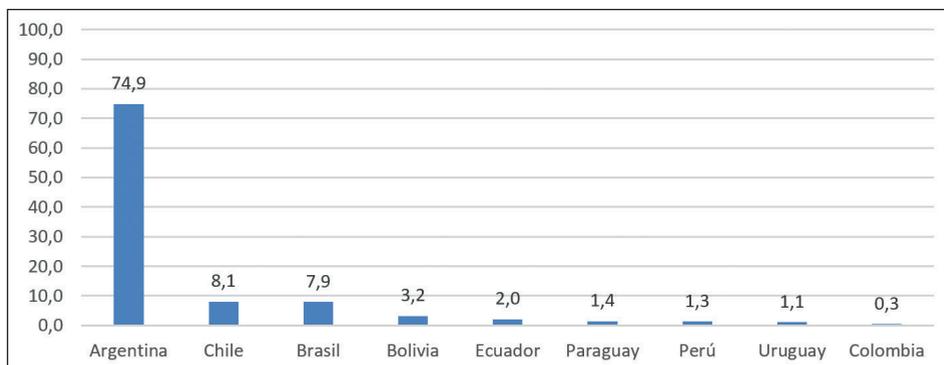


Fuente: Elaboración propia con base en información brindada a OIM por las respectivas instituciones nacionales.

En tanto en el gráfico 2, se muestra el peso de las residencias otorgadas por cada país. El alto volumen de residencias concedidas en Argentina está determinado por su mayor número de población migrante intrarregional y el hecho comenzar a implementar con anterioridad el contenido del Acuerdo. La

distribución es superior respecto al resto, con un 75 % del total. Le siguen, Chile y Brasil en segundo lugar por volumen de residencias otorgadas.

Gráfico 2. Distribución de las residencias totales (temporarias y permanentes) concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país. 2009-2016



Fuente: Elaboración propia con base en información brindada a OIM por las respectivas instituciones nacionales.

Análisis según tipo de residencia

Conforme a lo establecido en el Acuerdo de Residencia, a los nacionales que cumplan con los requisitos se les otorgará en primer término una residencia temporaria válida por dos años¹⁰ y posteriormente estarán en condiciones de acceder a una residencia permanente cumplimentando como requisito adicional el poder demostrar el poseer “medio de vida”. Tomando en consideración la situación de precariedad laboral de parte de estos migrantes, este requisito puede constituirse en una dificultad para el acceso a la residencia permanente.

Tal como se muestra, en las Tablas 4 y 5, el número de residencias permanentes es (998.676) menor al de las temporarias otorgadas (1.348.525). Puede señalarse como hipótesis que más allá del posible retorno de algunos migrantes que accedieron a una residencia temporaria, otros migrantes no logran cumplir con el requisito de acreditación de medios de vida lícitos.

10- A excepción de Uruguay, que otorga directamente la residencia permanente, y de Argentina y Brasil por Convenio bilateral a sus nacionales.

Dada esta situación se considera relevante presentar de forma diferenciada los volúmenes de residencias concedidas de acuerdo a una u otra categoría. Así en la Tabla 4, corresponden al total de **residencias temporarias** desde el 2009 concedidas anualmente ha oscilado entre las cien mil y las doscientas mil.

Tabla 4: Residencias temporarias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país según año. 2009-2016

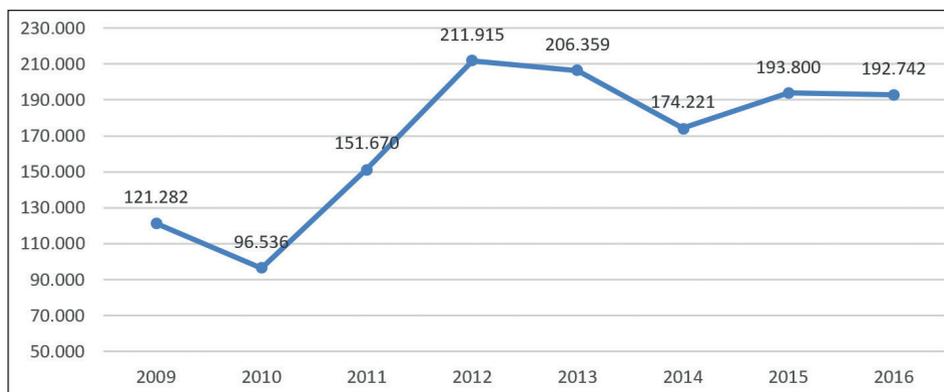
País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Argentina	111.698	76.129	121.854	157.218	128.560	79.049	113.364	118.296	906.168
Bolivia	-	-	4.142	14.864	9.183	10.801	8.255	7.994	55.239
Brasil	4.248	4.795	11.722	21.728	33.050	30.076	15.688	20.243	141.550
Chile	2.442	8.117	10.808	15.604	29.265	28.931	23.146	17.580	135.893
Colombia	-	-	-	-	-	71	2.839	3.360	6.270
Ecuador	-	-	-	-	-	14.899	16.481	10.241	41.621
Paraguay	1.125	6.521	2.619	971	1.534	3.609	5.480	5.779	27.638
Perú	-	-	10	763	4.028	6.160	8.070	8.401	27.432
Uruguay	1.769	974	515	767	739	625	477	848	6.714
Total	121.282	96.536	151.670	211.915	206.359	174.221	193.800	192.742	1.348.525

Fuente: Elaboración propia con base en información brindada a OIM por las respectivas instituciones nacionales.

El pico máximo de residencias otorgadas se alcanzó en el año 2012. Argentina con más de 150 mil residencias temporarias otorgadas representaron alrededor del 65% del total de residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por los países de la región en ese año (Tabla 4). Brasil y Chile ocupan el segundo y tercer lugar en el ranking de residencias concedidas por país. Chile muestra una tendencia de crecimiento sostenido hasta 2013, mostrando ligero retroceso a partir de entonces. Brasil sigue la misma tendencia, aunque se observa una recuperación en el año 2016. Bolivia aparece en el cuarto lugar en la cantidad de residencias MERCOSUR concedidas, alcanzando su pico máximo en el año 2012 con casi 15 mil. Paraguay y Perú concedieron casi la misma cantidad (alrededor de 27 mil) de residencias temporarias, al igual que Colombia y Uruguay (alrededor de 6 mil).

En el gráfico 3, se puede apreciar que considerando los años 2015 y 2016, los nueve países de Sudamérica estudiados en el presente informe concedieron anualmente en total alrededor de 200 mil permisos de residencia temporarias en el marco del Acuerdo de Residencia.

Gráfico 3. Evolución del número de las residencias temporarias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por año. 2009-2016



Fuente: Elaboración propia con base en información brindada a OIM por las respectivas instituciones nacionales.

Si bien no se cuenta con datos completos del año 2017 se pueden adelantar algunas cifras: Bolivia hasta mayo del 2017 había otorgado 3.047 residencias temporarias; Colombia 1.426 hasta junio del 2017; y Perú 2.485 hasta el 21 de junio de 2017.

En relación con las **residencias permanentes**, casi se ha alcanzado la cifra del millón (998.676) concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia.

Tabla 5: Residencias permanentes concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país según año. 2009-2016

Permanentes	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Argentina	83.510	89.132	121.870	119.323	132.144	100.874	126.631	77.808	851.292
Brasil	1.727	1.853	9.572	9.856	4.512	2.890	9.935	2.896	43.241
Bolivia					2.639	7.750	4.681	3.844	18.914
Chile			3.936	6.838	6.364	10.694	14.628	11.405	53.865
Ecuador								5.409	5.409
Paraguay			777	2.603	895	74	300	451	5.100
Perú							697	1.689	2.386
Uruguay	884	488	257	469	241	1.113	6.919	8.098	18.469
Total	86.121	91.473	136.412	139.089	146.795	123.395	163.791	111.600	998.676

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

Una revisión general por país muestra diferentes situaciones respecto al menor número de residencias permanentes. En algunos países, se aprecia una disminución proporcional, en tanto que en otros el porcentaje de residencias permanentes es sensiblemente menor que el de las temporarias.

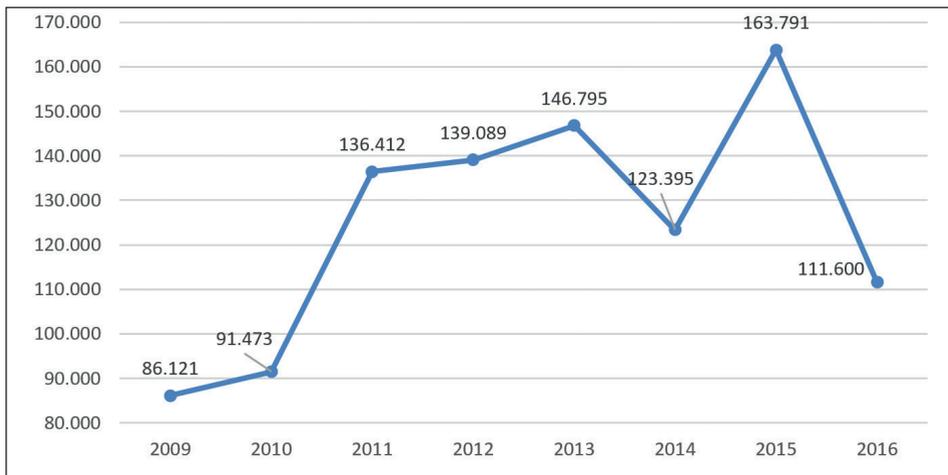
Por el contrario, se destaca el caso de Uruguay donde el notable crecimiento desde el año 2014 está asociado a un mayor flujo de inmigrantes que actualmente reciben residencias permanentes directas. La aprobación de la Ley 19.254 en agosto de 2014, confiere la potestad al Ministerio de Relaciones Exteriores de otorgar residencias permanentes a nacionales de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR¹¹.

En la última variación interanual se destaca el descenso en la cantidad de residencias otorgadas por Argentina que explican la caída a nivel global. Durante el año 2016 se otorgaron 50 mil residencias permanentes menos que durante el año anterior. Al igual que en el caso de las residencias temporarias, el volumen de Argentina es superior respecto al resto, con más del 85 % del total de residencias permanentes. Le siguen, Brasil y Chile en segundo y tercer lugar por volumen de residencias otorgada

11- Por lo tanto, a partir de 2014 las estadísticas de residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia en Uruguay refieren a temporarias (concedidos por el Ministerio del Interior) y permanentes (otorgados por el Ministerio de Relaciones Exteriores).

En el gráfico 4, se muestra una evolución similar al de las temporarias en tanto que en el período 2013-2016 hay una evolución más errática, tanto que durante el año 2015 se alcanzó el pico máximo con más de 160 mil concedidas, mientras que al año siguiente se aprecia una notable caída, con un valor menor respecto a los anteriores.

Gráfico 4. Evolución del número de las residencias permanentes concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por año. 2009-2016



Fuente: Elaboración propia con base en información brindada a OIM por las respectivas instituciones nacionales.

Evolución de las residencias temporarias y permanentes por país

A continuación, se presenta gráficamente la evolución de las residencias otorgadas por cada país desde la plena vigencia en el bloque en el año 2009 hasta la última cifra completa disponible completa del año 2016.

Gráfico 6. Evolución del número de las residencias temporarias y permanentes concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por año. 2009-2016

Argentina



Brasil



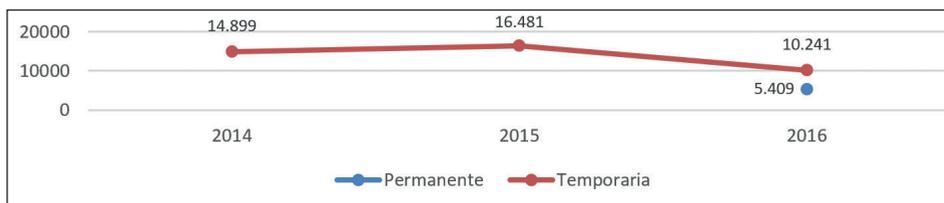
Bolivia



Chile



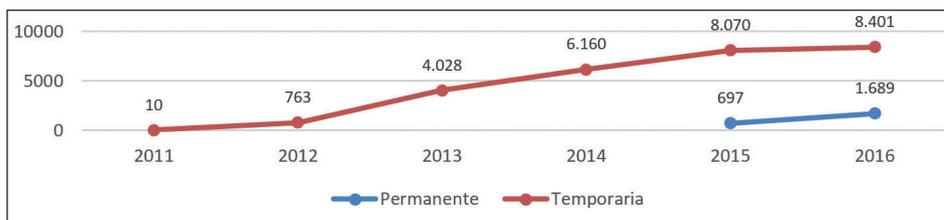
Ecuador



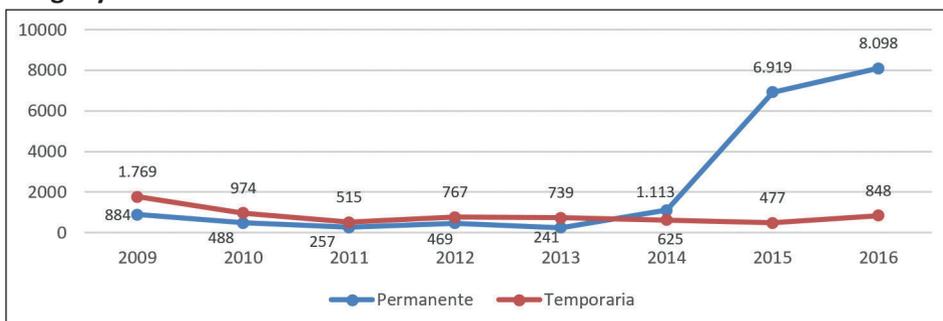
Paraguay



Perú



Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

4.3 DISTRIBUCIÓN DE LAS RESIDENCIAS SEGÚN PAÍS DE ORIGEN Y DESTINO

Enfocándonos en la distribución de la migración según país de destino y de nacionalidad de las personas que han accedido a una residencia MERCOSUR en el año 2016 es posible identificar un patrón común característico de los sistemas migratorios internacionales del que no escapa Sudamérica: la alta incidencia de flujos migratorios entre países limítrofes (Gráficos 7 y 8).

De este modo, el principal país de destino para las personas de nacionalidad argentina es Chile (casi un 50%) seguido de Brasil (33%). A la inversa, el principal país de nacionalidad de los inmigrantes sudamericanos residentes en Argentina a los que se les concedió en 2016 una residencia por el Acuerdo de Residencia es Paraguay. Así, el 38% de las personas que accedieron a un permiso en Argentina en dicho año es de nacionalidad paraguaya, seguida de la boliviana con un 25%. En Ecuador, el 82 % corresponde a los nacionales colombianos. Paraguay concentra el 93% de las residencias MERCOSUR concedidas en los nacionales de Brasil. El 65 % de las residencias MERCOSUR otorgadas en Chile corresponde a los nacionales de Bolivia.

En Brasil la distribución de residencias concedidas según nacionalidad es muy diversificada; predominan los nacionales de Colombia (26%) y Bolivia (23%), secundados por las de nacionalidad argentina (17%), peruana (11%), uruguaya y paraguaya (8%) y chilena (4%).

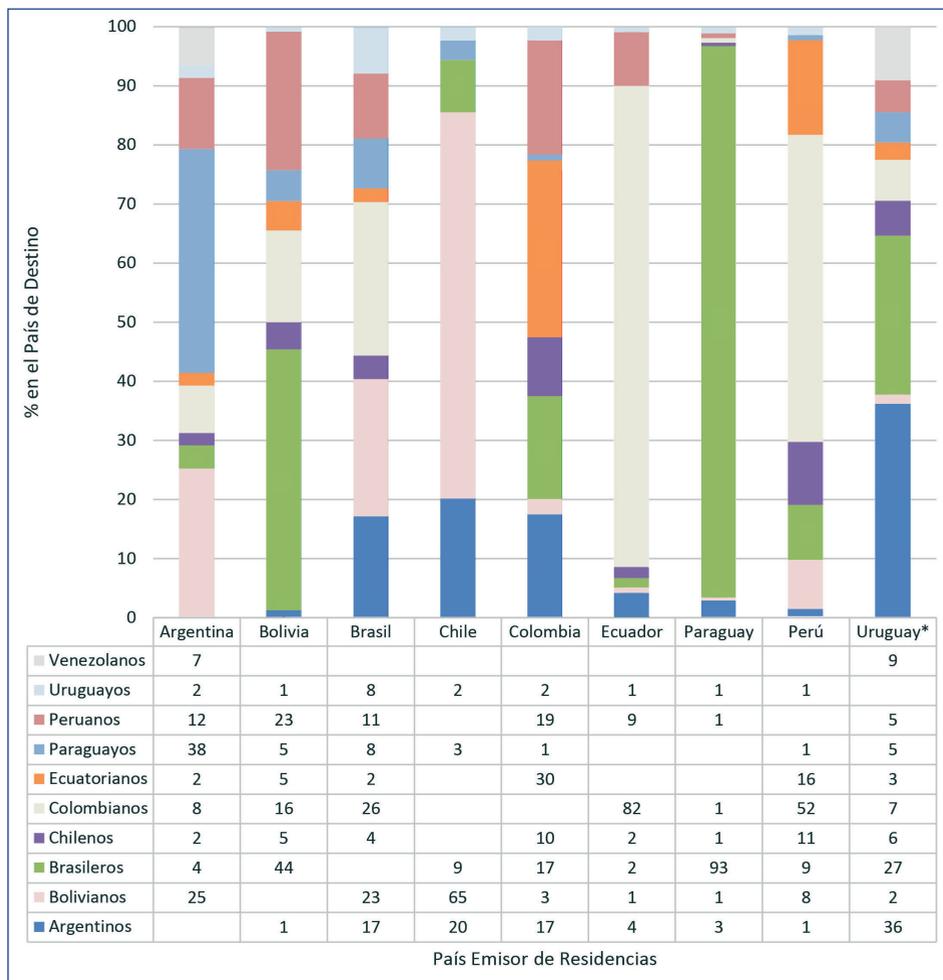
Si bien en Colombia entre las residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia las dos nacionalidades con mayor presencia corresponden a países vecinos (Ecuador con 30% y Perú con 19%), también se verifica un número

importante de inmigrantes de países del Cono Sur, particularmente de Argentina y Brasil¹² (17%) y Chile (10%). En contraste con ello, el mapa de nacionalidades de origen en Ecuador y en Paraguay se encuentra concentrado en una única nacionalidad. En el primero la nacionalidad mayoritaria la constituyen personas de nacionalidad colombiana (82%), secundadas muy de lejos por los nacionales de Perú (9%). En el segundo predominan ampliamente los brasileños (93%), siendo ínfima la presencia de otras nacionalidades dentro del conjunto de personas que accedieron a un permiso de residencia en el marco del Acuerdo.

En el caso de Venezuela, si bien no es parte del Acuerdo de Residencia, Argentina y Uruguay les otorgan residencias MERCOSUR a sus nacionales. En Argentina, las personas de nacionalidad venezolana representan el 7% del total de residencias otorgadas, mientras que en Uruguay representan el 9%.

12- Si bien Brasil es un país que tiene frontera terrestre con Colombia, ubicada en el Estado de Amazonas, los centros urbanos más poblados se encuentran geográficamente muy lejos.

Gráfico 7. Distribución de las residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país de destino según país de nacionalidad (composición de cada flujo inmigratorio por país de nacionalidad). 2016



* Sólo temporarias.

Fuente: información brindada a OIM por las respectivas oficinas de migración.

Gráfico 8. Distribución de las residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por nacionalidad según país de destino (composición de cada flujo emigratorio por país de destino). 2016



* Sólo temporarias.

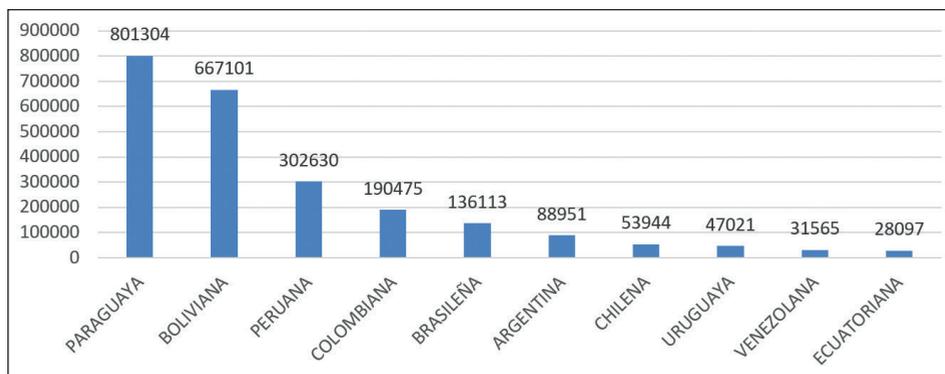
Fuente: información brindada a OIM por las respectivas oficinas de migración.

Finalmente, en Perú y en Uruguay se puede observar un panorama diverso en cuanto a la composición por nacionalidad de las personas beneficiarias del Acuerdo. En el país andino predominan los nacionales de Colombia (52%) y se verifica una presencia significativa en términos porcentuales de personas de nacionalidad ecuatoriana (16%), brasileña (9%), chilena (11%) y boliviana (8%). En el país del Cono Sur predominan los nacionales de Argentina (36%), secundados por nacionales de Brasil (27%) y Venezuela (9%).

Tomando en consideración el período desde la vigencia del Acuerdo de Residencia al último año analizado (2009-2016), se observa que la nacionalidad

que más residencias ha obtenido en la región es la paraguaya con unas 800 mil personas. Por detrás, le siguen el colectivo de Bolivia y el de Perú. El grueso de las residencias de estos tres colectivos se otorgaron en Argentina, donde en el caso paraguayo alcanza el 96%, en el caso peruano el 86% y en el caso boliviano el 70%.

Gráfico 9. Residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por nacionalidad. 2009- 2016

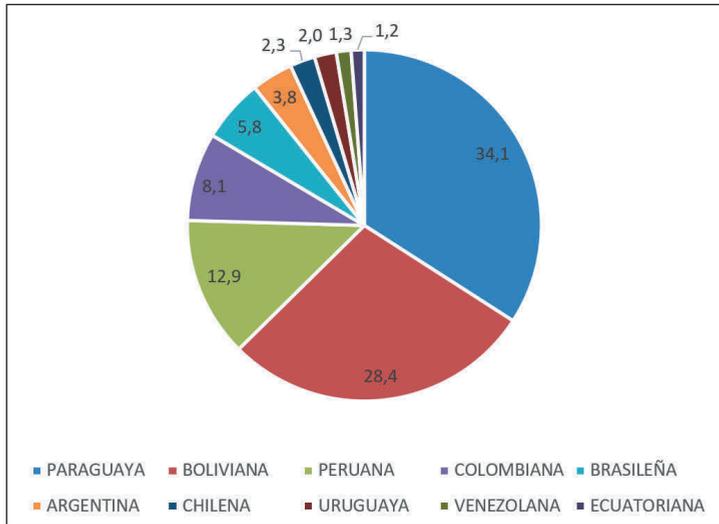


Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

Por otra parte, se destaca a la población colombiana en cuarto lugar de residencias recibidas con casi 200 mil. En este caso, la distribución entre países es algo más heterogénea. Argentina otorgó más del 50% de las residencias totales a colombianos, seguido por Ecuador con un 20% y Brasil con un 14%.

En cuanto a la distribución porcentual el colectivo paraguayo representa un tercio del total de las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia durante el período 2009-2016. Por su parte, Bolivia da cuenta de un 28%, seguido muy por detrás por Perú con casi un 13%.

Gráfico 10. Distribución de las Residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por nacionalidad. 2009-2016



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

Los colectivos de los restantes siete países representan menos del 10% del total de las residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia. Tanto Venezuela como Ecuador son los países con menos cantidad de residencias recibidas con un 1,3% y 1,2% respectivamente. En el caso de los ciudadanos venezolanos se debe aclarar que sólo Argentina y Uruguay les aplican el Acuerdo de Residencia.

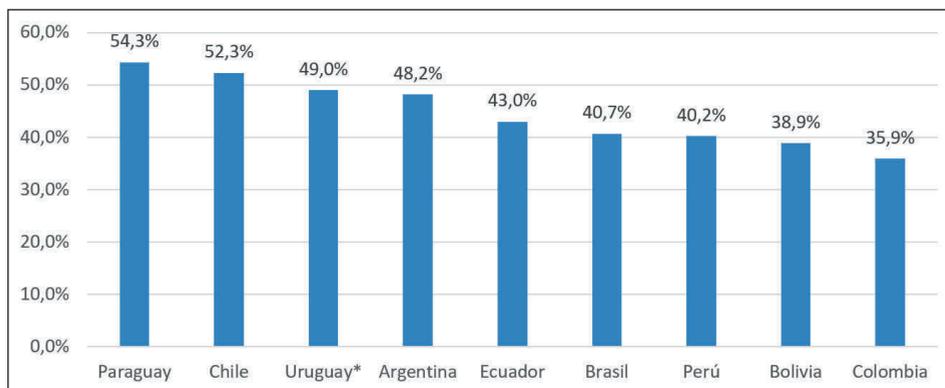
4.4 CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA DE LAS PERSONAS QUE ACCEDIERON A UN PERMISO DE RESIDENCIA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE RESIDENCIA

En la sección precedente se analizó la cantidad de residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia. En este epígrafe se procura describir las características demográficas básicas de las personas que han accedido a un permiso de residencia en el marco del Acuerdo de Residencia.

Durante el año 2016, en términos generales se aprecia una mayor cantidad de hombres en la composición de las residencias. No obstante, el promedio regional esconde considerables diferencias al interior de los países de destino.

Paraguay y Chile registran un perfil feminizado con 54 y 52% respectivamente de mujeres entre las personas que en 2016 accedieron a una residencia por el Acuerdo de Residencia. Son los únicos dos países con esta característica (gráfico 11).

Gráfico 11. Participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia según país de destino. 2016



Notas: *Sólo residencias permanentes.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias

Los restantes siete países estudiados evidencian un predominio numérico de varones inmigrantes por sobre sus pares mujeres, aunque también se verifican diferencias de consideración en cuanto al nivel de masculinización. En un extremo cercano al equilibrio entre sexos aparece el caso de Uruguay y Argentina (94 y 93 mujeres por cada 100 varones respectivamente¹³) y en otro polo caracterizado por un perfil masculinizado cabe ubicar a los casos de Brasil, Bolivia, Colombia y Perú.

13- La cantidad de mujeres por cada 100 varones constituye el índice o relación de feminidad la cual refleja la composición por sexo de la población.

Tabla 6: Residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia por sexo según país de destino. 2016

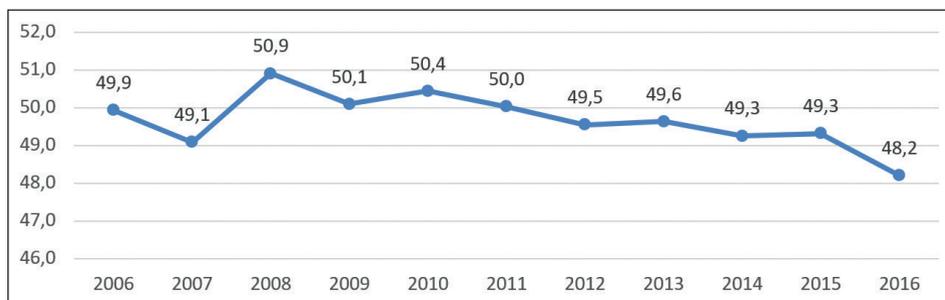
País de destino	Mujeres por cada 100 varones	% de mujeres
Argentina	93,0	48,2%
Bolivia	63,7	38,9%
Brasil	68,9	40,7%
Chile	109,5	52,3%
Colombia	56,0	35,9%
Ecuador	75,5	43,0%
Paraguay	119,0	54,3%
Perú	67,2	40,2%
Uruguay*	94,5	49,0%
Total	83,0	44,7%

Notas: *Sólo residencias permanentes.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

Asimismo, es importante destacar la heterogeneidad al interior de cada país según país de nacionalidad. En el caso de Argentina, el país que da cuenta del 75% del total de las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia, la evolución de la distribución por sexo de las residencias concedidas muestra un perfil tendiente a la masculinización.

Gráfico 12. Evolución de la participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Argentina 2006- 2016



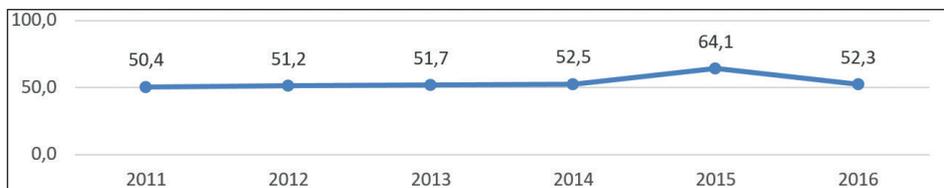
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

En efecto en el año 2009, el porcentaje de mujeres era del 50,1% y en el año 2016 era de 48,2%. Sin embargo, este promedio esconde diferencias según el tipo de residencia concedida. Durante el año 2016, se destaca el perfil masculinizado de las residencias temporarias (82 mujeres por cada 100 varones) y el feminizado de las residencias permanentes (112 mujeres por cada 100 varones). Este patrón se verifica en general para todas las nacionalidades, aunque hay ciertas diferencias que resaltar. El único perfil feminizado de las residencias temporarias corresponde a las personas de nacionalidad ecuatoriana (110 mujeres por cada 100 hombres) mientras que el extremo opuesto las nacionalidades con un perfil más masculinizado son la uruguaya (67 mujeres por cada 100 varones), la brasileña y paraguaya (78 mujeres por cada 100 varones) y la peruana (81 mujeres por cada 100 varones).

En el caso de las residencias permanentes, el único perfil masculinizado de estas residencias corresponde a las personas de nacionalidad uruguaya (95 mujeres por cada 100 hombres) mientras que el extremo opuesto las nacionalidades con un perfil más feminizado son la brasileña (137 mujeres por cada 100 varones) y la venezolana (123 mujeres por cada 100 varones).

Por su parte, Chile -el segundo país en importancia por volumen que da cuenta del 8% del total de residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia- presenta un perfil más feminizado con 119 mujeres por cada 100 varones para el año 2016, el promedio general total es de 52,3% mujeres y 48,7% hombres.

Gráfico 13. Evolución de la participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Chile 2011- 2016



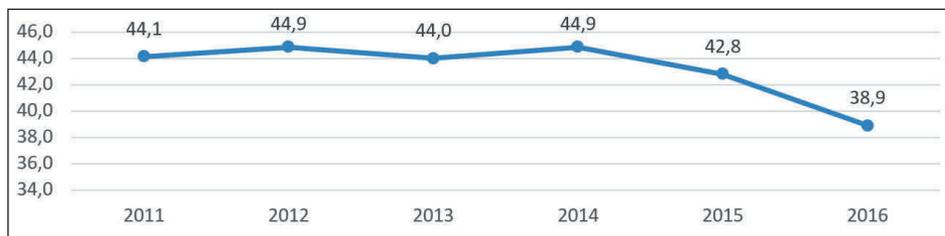
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

Para el año 2016, sólo en los colectivos de Uruguay y Argentina los hombres son más numerosos que las mujeres (58,5% y 55,5% respectivamente). El colectivo paraguayo es el más feminizado de todos con casi un 60%, seguido de Bolivia con casi un 55% y Brasil con un 52,5%.

Brasil – el tercer país en importancia por volumen que da cuenta de casi un 8% del total de residencias concedidas-forma parte del grupo de países sudamericanos caracterizado por presentar un marcado predominio de población masculina dentro del conjunto de inmigrantes que han accedido a un permiso de residencia en el marco del Acuerdo de Residencia. Durante el año 2016, 13.703 residencias se concedieron a varones y 9.436 a mujeres. Un aspecto particularmente interesante es que dicho patrón se repite para todos los colectivos nacionales, si bien existen diferencias en la proporción de varones y de mujeres según nacionalidad. Por el contrario, no se presentan grandes diferencias según el tipo de residencia (temporaria o permanente). Aun teniendo un número significativamente mayor de varones que de mujeres, la población que cuenta mayor peso relativo del sexo femenino es la boliviana, con 88 mujeres por cada 100 varones (53% de sexo masculino). En contraste con ello, las personas de nacionalidad colombiana, chilena y ecuatoriana son las que presentan una composición por sexo con menor proporción de mujeres (49 y 65 mujeres por cada 100 varones).

En los casos de Bolivia y Colombia, se presentan los perfiles más masculinizados con una evolución dispar a lo largo del período estudiado.

Gráfico 14. Evolución de la participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Bolivia 2011- 2016



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

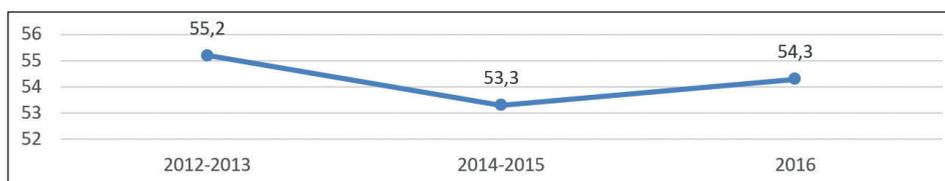
Gráfico 15. Evolución de la participación de las residencias concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Colombia 2014- 2016



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

Al contrario, Paraguay registra el perfil más feminizado donde son las mujeres quienes recibieron mayor cantidad de residencias por el Acuerdo de Residencia.

Gráfico 16. Evolución de la participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Paraguay 2012- 2016

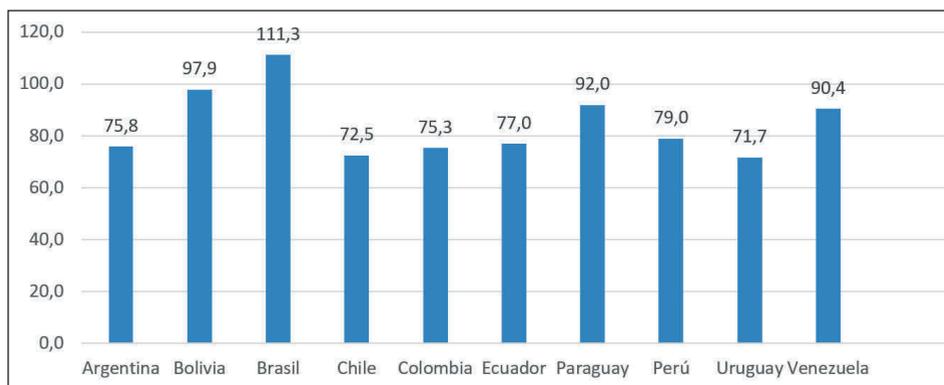


Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

Se debe tener en consideración que el perfil masculinizado de las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia puede no corresponder con el perfil de la población migrante o de los nuevos flujos migratorios que llegan a los países de la región. La caracterización presentada analiza sólo el universo de la población que regularizó su situación administrativa a través de un mecanismo específico entre muchos otros (reunificación familiar, contrato de trabajo, amnistías extraordinarias, etc.).

Dirigiendo ahora la atención a la composición por sexo de cada colectivo nacional que ha accedido a un permiso de residencia, se aprecia que en sólo una nacionalidad predominan las mujeres y en las otras nueve los varones.

Gráfico 17. Razón de sexos (mujeres por cada 100 varones) de las residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia según país de nacionalidad. 2016



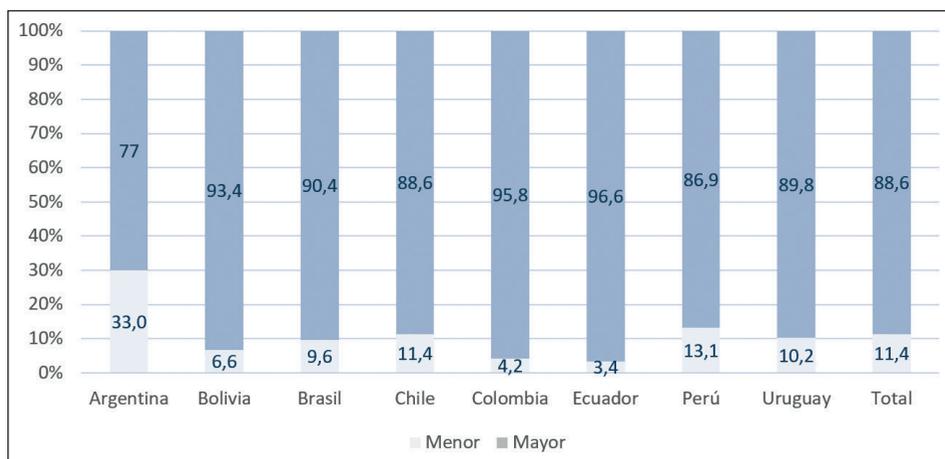
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por autoridades migratorias.

El colectivo brasilero es el único donde predominan las mujeres con una razón de sexos que indica que por cada 100 varones hay 111 mujeres. En el otro extremo, los grupos de nacionalidad chilena y uruguaya están integrados por mayor proporción de hombres. Los colectivos de nacionalidad boliviana y paraguaya también cuentan con predominio masculino, pero en este caso los guarismos son más cercanos a una composición equilibrada por sexo (razón de 98 y 92 respectivamente).

La nacionalidad de origen no sería la única explicación en la composición de sexos sino elementos como el mercado de trabajo del país de destino, entre otros.

En relación con la edad, en la siguiente tabla se puede distinguir a los niños y adolescentes de la población adulta.

Gráfico 18. Distribución de las residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia por edad según país de destino. 2016.

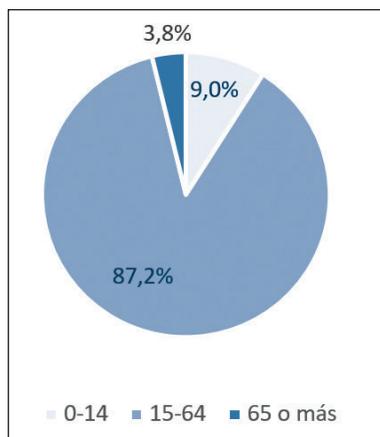


Nota: no se cuenta con información desagregada por edad para Paraguay. Los datos de Argentina corresponden a menores a 21 años (21 o menos), los de Bolivia y Brasil a menores de 18 años (18 o menos), los de Chile y Uruguay a menores de 14 años (14 o menos), los de Colombia y Ecuador a menores de 17 años (17 o menos), y los de Perú a menores de 19 años (19 o menos).

Fuente: información brindada a OIM por las respectivas oficinas de migración.

En cuanto a la franja etaria, se aprecia una fuerte concentración de las residencias concedidas en los tramos etarios asociados a la participación en el mercado de trabajo. Casi 9 de cada 10 permisos otorgados corresponden a edades entre 15 y 64 años y sólo 3,8% de las personas que accedieron a una residencia por el Acuerdo de Residencia tiene 65 o más años.

Gráfico 19: Residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por grandes grupos de edad. 2016.



Nota: no se cuenta con información desagregada por edad para Paraguay. Los datos de Bolivia sólo distinguen a la población menor de 18 años de la adulta (18 o más). Para Chile se agrupa de 0 a 14, de 15 a 59 y de 60 o más; para Colombia se agrupa de 0 a 17, de 18 a 59 y de 60 o más, para Perú se agrupa de 0 a 19, de 20 a 59 y de 60 o más y para Uruguay de 0 a 14, de 15 a 64 y de 65 o más.

Fuente: información brindada a OIM por las respectivas oficinas de migración y estimaciones propias.

El país de destino con la menor proporción de residencias concedidas a personas en edades económicamente activas es Uruguay (80,1%) y el que registra la mayor proporción es Ecuador (93%) (Tabla 7). Otro dato destacable es que en Argentina y Chile hay al menos una de cada diez residencias concedidas a menores de 15 años, lo que sugiere que en estos casos existe una mayor prevalencia de migraciones de núcleos familiares integrados por adultos y sus hijos. Este último patrón no es sorprendente, a la luz de que al menos en Chile se ha observado un predominio de corrientes inmigratorias integradas por mujeres.

Tabla 7: Residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia por grandes grupos de edad según país de destino. 2016.

País de destino	Distribución porcentual		
	0-14	15-64	65 o más
Argentina	12,0%	85,7%	2,4%
Brasil	7,5%	90,5%	2,1%
Chile	11,9%	86,1%	1,9%
Colombia	4,2%	90,2%	5,7%
Ecuador	4,0%	93,4%	2,6%
Perú	13,2%	84,2%	2,6%
Uruguay	10,2%	80,1%	9,7%
Total	9,0%	87,2%	3,8%

Nota: no se cuenta con información desagregada por edad para Paraguay. Los datos de Bolivia sólo distinguen a la población menor de 18 años de la adulta (18 o más). Para Chile se agrupa de 0 a 14, de 15 a 59 y de 60 o más; para Colombia se agrupa de 0 a 17, de 18 a 59 y de 60 o más, para Perú se agrupa de 0 a 19, de 20 a 59 y de 60 o más, y para Uruguay de 0 a 14, de 15 a 64 y de 65 o más.

Fuente: información brindada a OIM por las respectivas oficinas de migración.

4.5 OTRAS CARACTERÍSTICAS RELEVADAS

Además del número de residencias y otras variables importantes (año de otorgamiento, país de nacionalidad, sexo y edad), algunos Estados capturan otras variables como el estado civil, nivel educativo y la actividad laboral de las personas beneficiarias. Sin embargo, existe una proporción elevada de no registro de dicha información, tal como suele ocurrir en general en los registros administrativos, ya que a diferencia de los censos y las encuestas es más difícil la implementación de criterios estadísticos en el relevamiento de información cuyo fin primario es administrativo.

Nivel Educativo

Son cuatro los países que relevan o difunden estadísticas sobre el máximo nivel educativo alcanzado por las personas solicitantes de un permiso de

residencia. Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay aportan información para el presente estudio.

En Argentina de los beneficiarios con residencias durante el año 2016, se puede apreciar que un 15% informa que no posee estudios, un tercio posee estudios primarios y gran parte (38%) tiene estudios secundarios. En el nivel universitario, se observa una diferencia entre los que obtuvieron residencia permanente (7,8%) y temporaria (13,5%). En el caso argentina la omisión es casi inexistente.

Con residencias temporarias, mientras las personas de nacionalidad paraguaya registran la menor proporción de población con estudios universitarios (1,4%), los nacionales de Ecuador y Venezuela tienen la mayor proporción de población con dicho nivel de estudios (61 y 53,4% respectivamente). Centrándonos en la población que tiene bajo nivel educativo y como máximo ha alcanzado un nivel educativo de primaria, el porcentaje mayor lo alcanzan los nacionales de Paraguay (casi un 50%) y Bolivia (33,6%). Finalmente, cabe resaltar que un 60% de los nacionales de Perú tiene estudios secundarios como su máximo nivel educativo. Con residencias permanentes, mientras las personas de nacionalidad venezolana registran la mayor proporción de población con estudios universitarios (más del 55%), los nacionales de Paraguay y Bolivia tienen la menor proporción de población con dicho nivel de estudios. Por otra parte, alcanzan el más alto nivel educativo un 40% de las personas de nacionalidad ecuatoriana, un 28,6% de los nacionales de Colombia, y un 26,7% de brasileros. Al igual que para el caso de las residencias temporarias, la población que tiene bajo nivel educativo y como máximo ha alcanzado un nivel educativo de primaria, el porcentaje mayor lo alcanzan los nacionales de Paraguay y Bolivia. Finalmente, cabe resaltar que un 60% de los nacionales de Perú tiene estudios secundarios como su máximo nivel educativo, seguidos por los de Uruguay (37,3%).

La información proporcionada por las autoridades migratorias de Bolivia permite identificar el nivel educativo de las personas beneficiarias de las residencias temporarias en el marco del Acuerdo de Residencia a partir de noviembre de 2014 a diciembre de 2015. Se puede apreciar que poco más de uno de cada diez migrantes tiene estudios de Licenciatura o Posgrado, y que la mayoría (56%) tiene estudios de Secundaria. No obstante, este perfil general esconde considerables diferencias según país de nacionalidad. Mientras las personas de nacionalidad argentina registran la mayor proporción de población con estudios de Licenciatura o Posgrado (37%), los nacionales de Brasil y Paraguay tienen la menor proporción de población con dicho nivel de estudios (6 y 9% respectivamente). Por otra parte, alcanzan el más alto nivel educativo un 30% de las personas de nacionalidad uruguaya, un 28% de los nacionales de Ecuador, 25% de chilenos/as, 19% de peruanos/as y 15% de colombianos/as.

Focalizando en la población que tiene bajo nivel educativo y como máximo ha alcanzado un nivel educativo de primaria, el porcentaje mayor lo alcanzan los nacionales de Paraguay (21%) y Uruguay (20%), seguidos por los de Argentina (16%) y Colombia (15%). Finalmente, cabe resaltar que un 70% de los nacionales de Brasil tiene estudios secundarios como su máximo nivel educativo.

Chile también releva información sobre el nivel educativo alcanzado por los solicitantes de residencia. El nivel de omisión en el registro de la información acerca del nivel educativo de las personas solicitantes de residencia ha ido disminuyendo con el correr del tiempo, particularmente a partir del año 2010 (casi un 40%) hasta el 2015 (37%). En el año 2016, la omisión alcanza el 36,6% (28,6 en el caso de las residencias permanentes y un 44,6 en el caso de las temporarias).

Considerando el período 2010-2016 se carece de información sobre el nivel educativo de las personas beneficiarias de residencias temporarias para aproximadamente una de cada tres personas. Durante el año 2016, el 30,8% de las personas que recibieron una residencia temporaria poseen formación media, el 11,7% formación universitaria y un 8,3% formación básica. En relación con el país de nacionalidad, de Argentina y Brasil provienen la mayor cantidad de personas con grado universitario. Por su parte, el nivel educativo de las personas que accedieron a la residencia permanente durante el año 2016 se corresponde con un nivel medio de formación educativa (39%). De Argentina y Brasil provienen la mayor cantidad de personas con grado universitario, doblando y triplicando el promedio general (9,6%). Casi la mitad de las personas de nacionalidad boliviana que accedieron a la residencia permanente poseen nivel medio de formación educativa (46,6%).

Según estadísticas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2017) que registra datos de las personas que solicitaron una residencia permanente mediante Ley 19.254 se observa que el 48% de las personas declaran contar con un nivel de educación terciaria o técnica superior, continuando con un número elevado personas con calificación media u oficio (41%). También se registra un 11% de personas sin calificación o sin declarar la misma.

Actividad laboral

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los inmigrantes que se han beneficiado del Acuerdo de Residencia se encuentra en edades económicamente activas, cabe destacar que una comprensión cabal de las características de cada flujo inmigratorio requiere contar con información de la condición de actividad

económica de los individuos, así como de las modalidades de inserción laboral (ocupación, empleado asalariado u autónomo, sector de actividad, etc.). Por ejemplo, lo anterior permitiría corroborar en qué medida la identificación de perfiles feminizados se corresponde con una alta magnitud de trabajadoras domésticas inmigrantes, que suelen encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad que el conjunto de la población inmigrante.

Argentina informa sobre profesión/oficio de las personas que acceden a una residencia, agrupándolas en 11 categorías. De la distribución porcentual se observa que un 15 % declara ser empleado y un 16% ser estudiante. Asimismo, un 2% de la población beneficiaria de las residencias declara ser agricultor/a, un 2,4% ser obrero de la construcción, un 3% ser empleada/o doméstico, un 7% ser albañil, y un 12,6% ser ama de casa. En algunas profesiones/oficios, se observan diferencias según tipo de residencia otorgada. Así, en el caso de los que declaran ser médicos el 3% recibieron residencias temporarias y casi un 1% recibieron permanentes. En el caso de las amas de casa, la diferencia es de 9,2% entre las que recibieron residencias temporarias y un 17,6% entre las que recibieron residencias permanentes. Según la nacionalidad se destacan algunas profesiones/oficios. Así, colombianos y ecuatorianos destacan en número entre los que declaran ser médicos. Entre las empleadas domésticas, los/as paraguayos/as dan cuenta de la mayoría de las personas que se dedican a esta actividad. Entre los obreros de la construcción, los paraguayos y bolivianos dan cuenta de la mayoría de las personas que se dedican a este oficio.

Por su parte, si se toma en cuenta el peso de las nacionalidades en algunas profesiones/oficios se observan algunas particularidades. Casi el 75 % de los que declaran ser empleados/as domésticas son de nacionalidad paraguaya, y un 65 % obreros de la construcción y albañiles. Las personas de nacionalidad boliviana se concentran con un 80% en agricultura. El 40% de los que declaran ser médicos/as corresponde a colombianos/as.

Mientras que en el caso de Argentina la actividad laboral se agrupa en 11 categorías, en el caso de Brasil se agrupa en más de 20. Durante el año 2016, las personas que recibieron residencias declararon ser estudiantes (14,4%), vendedores o empleados de comercio (9,7%), cocineros (3,4%), profesores (1,7%), ejercer profesión liberal (1,5%), artistas, atletas, trabajadores agrícolas, de fábrica, entre otros. Asimismo, 6,4% del total declara no tener ocupación, un 1,1% declara ser jubilado, un 2,3 % son menores y un 10.1 % se agrupa en ocupaciones diversas no clasificadas.

En Chile, del mismo modo que la amplia mayoría de las residencias temporarias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia MERCOSUR corresponde a población en edades económicamente activas, más de dos tercios

de dichas residencias se han otorgado a población activa¹⁴. Durante el año 2016, la categoría de actividad¹⁵ que concentra el 55 % de las residencias temporarias corresponde a empleado, seguido de los estudiantes (10,8%), dueña/o de casa (3,7%) y empleado/a doméstico/a (1,9%). Las personas de nacionalidad boliviana destacan como empleados (casi un 60%), los de argentina en el rubro trabajadores por cuenta propia (5,1%), y las de nacionalidad paraguaya en el rubro empleado/a doméstica (3%).

En relación con la actividad económica, al igual que en el caso de las residencias temporarias, el 55 % del total se concentra en la categoría de empleado, y un 15,4% son estudiantes. Las personas de nacionalidad uruguaya destacan como trabajadores por cuenta propia (7,2%), y las de nacionalidad boliviana en el rubro empleado/a doméstica (6%).

Casi un 5% del total de personas que recibieron una residencia MERCOSUR (temporaria o permanente) se encuentra inactivo. La omisión (“no informa”) alcanza el 3,9 % y 1.3% en el caso de las residencias temporarias y permanentes respectivamente.

En el caso de Colombia, la ocupación se agrupa en más de 100 categorías. Las ocupaciones de estudiante (11,3%), ingeniero o afines (10%), comerciante (8,9%) y ama de casa (8,7%) concentran casi el 40% del total de las personas que recibieron una residencia MERCOSUR en Colombia desde su implementación. Por su parte, un 2% aparece como menor y un 1,1% como pensionado.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2017) registra los datos de ocupación de las personas que solicitaron a una residencia permanente mediante Ley 19.254. La mayoría declaran estar ocupados (78%), un 10 % estudiantes, un 6% jubilados y otro 6% en búsqueda de empleo (6%).

Estado Civil

Paraguay y Brasil son dos de los países que distinguen por estado civil. Durante el año 2016, el total de personas casadas que recibieron una residencia MERCOSUR fue de 2.992, solteras 18.919, viudas 505 y otras 732. Por su parte, en el caso de Paraguay, durante el año 2016, el total de personas solteras que recibieron una residencia MERCOSUR es del 65%, casadas 29,8% y otros 5,1%.

14- La información proporcionada no permite distinguir si las personas extranjeras a las que se les concede las residencias se encuentran ocupadas o desocupadas.

15- La categoría “Activos” incluye las siguientes subcategorías: “Empleado”, “Empleado doméstico”, “Empresario o patrón”, “Obrero o jornalero”, “Otras actividades”, “Religioso”, “Trabajador por cuenta propia”.
2) La categoría “Inactivos” incluye las siguientes subcategorías: “Dueña de casa”, “Estudiante”, “Inactivo”, “Jubilado o pensionado”, “Rentista”, “Sin actividad”.

Recapitulando lo desarrollado en el capítulo, el siguiente cuadro sintetiza los principales flujos migratorios que involucran a cada Estado y que se pueden identificar a partir del análisis de las cifras de residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia durante el año 2016.

Cuadro 5: Intercambios migratorios numéricamente más importantes para cada Estado Parte o Asociado según residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia en 2016

Estado Parte o Asociado	Principal país emisor de los flujos de inmigrantes	Principal país receptor de los flujos de emigrados
Argentina	Paraguay	Chile
Bolivia	Brasil	Argentina
Brasil	Colombia	Argentina
Chile	Bolivia	Argentina
Colombia	Ecuador	Argentina
Ecuador	Colombia	Argentina
Paraguay	Brasil	Argentina
Perú	Colombia	Argentina
Uruguay	Argentina	Argentina

Fuente: información brindada a OIM por las respectivas oficinas de migraciones.

El liderazgo de Argentina como principal país receptor de los flujos de inmigrantes sudamericanos que se han beneficiado del Acuerdo de Residencia se corrobora al observar que en ocho de los países analizados en el presente informe, aparece como país de destino principal de sus nacionales que accedieron a un permiso de residencia bajo los términos del Acuerdo. Asimismo, en casi todos los casos de los países limítrofes provienen los principales flujos.

En la composición demográfica de las personas beneficiarias de un permiso de residencia por el Acuerdo de Residencia predominan los varones, y se concentra en edades económicamente activas. No obstante, este perfil general esconde una considerable heterogeneidad según país de destino y nacionalidad.

Cuadro 6. Principales flujos migratorios en el marco del Acuerdo de Residencia MERCOSUR, 2016

Origen	Destino	Volumen	Perfil
Paraguay	Argentina	74.291	Predominio de varones (52%). Alta proporción (35%) en edades de niños y jóvenes (menores de 21 años).
Bolivia	Argentina	49.485	Predominio de varones (52%). Alta proporción de niños entre 0 a 14 años (17%).
Perú	Argentina	23.585	Predominio de varones (53%). El 76% se encuentran en edades entre 15 a 50 años.
Bolivia	Chile	18.942	Predominio de mujeres (55%). Alta proporción en edades entre 15 a 29 (casi el 50%).
Colombia	Argentina	16.175	Casi paridad entre hombres y mujeres (51,5 y 48,5 % respectivamente). Alta proporción en edades entre 15 a 50 (casi el 90%).
Venezuela	Argentina	12.859	Predominio de varones (52,5%). Alta proporción en adultos jóvenes entre 22 a 42 años (76%).
Colombia	Ecuador	12.772	Predominio de varones (55%). Alta proporción en edades entre 15 a 65 años (casi el 95%).
Brasil	Argentina	7.680	Predominio de mujeres (56%). Alta proporción (75%) en jóvenes y adultos jóvenes entre 15 y 35 años.
Colombia	Brasil	6.008	Predominio de varones (77%). Alta proporción en edades entre 15 a 64 años (93%).
Argentina	Chile	5.842	Predominio de varones (55%). Alta proporción en jóvenes adultos (44%).
Brasil	Paraguay	5.816	Predominio de mujeres (55%).

Fuente: elaboración propia con base a la información proporcionada por respectivas instituciones nacionales.

CAPÍTULO V

LA INCIDENCIA DEL ACUERDO EN EL ACCESO A DERECHOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Este capítulo se focaliza en la incidencia que el Acuerdo de Residencia puede haber generado en las condiciones de acceso a derechos de los migrantes en países firmantes MERCOSUR. En este sentido, se procura determinar en qué medida el acuerdo ha venido a contribuir a los procesos de igualación de derechos en salud educación y trabajo, y cuáles continúan siendo los principales desafíos en su implementación. Para ello se analizan las condiciones de acceso a derechos de la población migrante y las eventuales desigualdades en los países de residencia. La regularización migratoria de las residencias debería conllevar enormes ventajas para los migrantes, puesto que habilita a obtener un empleo de carácter regular y facilita el acceso a planes y programas sociales vinculados a la salud y la educación. Estos fueron propósitos explícitos del Acuerdo, el cual procura igualar las condiciones de acceso a derechos de los inmigrantes con las de los nativos.

5.1 EN EL ACCESO A LA ATENCIÓN EN SALUD

El Acuerdo de Residencia tiene como propósito igualar las condiciones de acceso a derechos de los inmigrantes con los ciudadanos nativos (con la excepción de derechos políticos). El derecho a la salud se encuentra implícito en el inciso 1 del Artículo 9, el cual versa sobre los Derechos de los Inmigrantes y de los Miembros de las Familias indicando que: *“Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción...”*. Por otro lado, el trato igualitario con los nacionales se establece en su inciso 3.

En base a esta consideración, una evaluación de la implementación del Acuerdo supone determinar si los inmigrantes residentes obtienen las mismas prestaciones ofrecidas a los nativos por el sector público de salud en sus respectivos países, independientemente del nivel de prestaciones ofrecidas por dicho sector. Se realiza esta aclaración ya que en algunos países el acceso a la salud pública es muy limitado para el conjunto de sus poblaciones (y no sólo para los inmigrantes).

Se analiza en primer lugar en qué medida los extranjeros residentes del MERCOSUR están habilitados por las normas y procedimientos a acceder al sistema de salud en igualdad de condiciones que los nativos, o si existen requisitos que restringen dicho acceso. En segundo lugar, se examinan otro tipo de dificultades que pueden operar como limitaciones al derecho a la salud, tales como el desconocimiento de la normativa por parte del personal administrativo de los centros de salud, el mal trato o la discriminación.

Vale señalar que los sistemas de salud no tienen provisiones específicas hacia los inmigrantes de distinta procedencia, es decir no establecen diferencias entre migrantes MERCOSUR y extra-MERCOSUR. La diferencia se realiza entre migrantes residentes y migrantes en condición de irregularidad migratoria. Como se verá, la atención a los migrantes en situación migratoria irregular se resuelve de diversos modos en los distintos países, desde la atención sin restricciones pasando por prestaciones limitadas hasta sólo a atención de emergencia.

A nivel regional existen instancias que coordinan la temática de la salud. Particularmente, en el ámbito del MERCOSUR, se crea en 1996 el Subgrupo de Trabajo N° 11 y en 1995 la Reunión de Ministros de Salud (RMS), constituyendo foros intergubernamentales que han logrado consensos en diversos campos. El objetivo que persigue el SGT N°11 es el de promover el desarrollo de políticas sanitarias que garanticen el acceso a la sanidad y a la calidad de los servicios y su homogeneización entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Hay que destacar un hecho significativo y es que en repetidas ocasiones en varios informes nacionales las personas entrevistadas realizaron comentarios sobre las deficiencias en la atención de los sistemas públicos de salud al público en general y no específicamente a la población migrante. Estas deficiencias apuntaban a la falta de insumos, la demora en obtener turnos y también al maltrato a los usuarios, particularmente quienes por la falta de recursos se atienden en hospitales públicos. Sin embargo, debe destacarse también las reformas que han instrumentado algunos países y que han tenido impactos positivos en la ampliación de la cobertura sanitaria, incorporación de nuevas tecnologías y optimización de la calidad de los servicios prestados.

Los sistemas de salud y el acceso de los migrantes

Existe una marcada diversidad en los sistemas de salud de los países considerados en cuanto a su organización, financiamiento y nivel de cobertura. De acuerdo a la OPS (2012), la conformación y el desarrollo paulatino del sector salud en Sudamérica ha estado influida por el contexto histórico, político y del desarrollo global de cada nación.

Especialmente en las últimas tres décadas, el sector salud ha estado expuesto a diversos procesos de desarrollo, modernización y reformas sectoriales. En algunos casos, como Bolivia, Ecuador y Paraguay, el énfasis se ha puesto en la extensión de cobertura de la protección social y de los servicios de salud, en respuesta a las necesidades y derechos de la población; con este enfoque, se ha procurado aumentar la cobertura de la protección social y de los servicios de salud, para asegurar un mayor acceso. En otros casos, como en Chile y Colombia, el énfasis se ha puesto en la modernización y mayor eficiencia del sistema de salud, con una mayor participación del sector privado.

Las legislaciones nacionales establecen un acceso a la salud con relativa igualdad de condiciones a la población nativa, aunque entre países varía el nivel de cobertura y de prestaciones que brinda el sistema público en cada país.

En **Argentina**, todos los extranjeros tienen garantizado el acceso a los servicios públicos en su normativa migratoria y en algunas leyes jurisdiccionales sobre salud (como por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La Ley de Migraciones 25.871 postula el derecho irrestricto a la atención de la salud de los inmigrantes, con independencia de su situación migratoria.

Tanto en su Artículo 6 como en el Artículo 8, la ley alude al acceso y a la no discriminación de los inmigrantes en los servicios de salud¹. Los migrantes internacionales pueden entonces optar por el subsistema de salud en función de su situación económica y laboral. Los que son trabajadores en relación de dependencia con un empleo de carácter formal pueden acudir a los servicios que presta su obra social².

1- Art. 6°: El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Art. 8°: No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

2- Las obras sociales están formadas por instituciones de salud y asistencia social para trabajadores en relación de dependencia y sus familias, incluyendo a los jubilados del régimen nacional de previsión social.

Los inmigrantes (o sus familiares) que no posean empleos registrados inscriptos y protegidos por la legislación laboral vigente en el país tienen el derecho a atenderse en cualquier hospital público o centro de salud, independientemente de su situación migratoria. Por supuesto, quienes cuenten con los fondos necesarios pueden atenderse por vía prepaga o privada.

La Constitución Nacional de **Brasil** (Art. 196) establece que toda persona en territorio brasileño (independientemente de su condición) tiene derecho a la salud y será atendida por el sistema de salud nacional. El Sistema Único de Salud (SUS) se originó con la Constitución de 1988 y fue reglamentado en 1990. Mediante el mismo, toda la población brasileña pasó a tener derecho a la salud universal y gratuita, financiada con recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Los inmigrantes tienen acceso al SUS y el Ministerio de Salud los registra con cualquier documento que tuviera para que puedan ser atendidos. En el caso de los ciudadanos con residencia permanente o temporaria del MERCOSUR, su acceso a la red pública es irrestricto incluyendo internaciones, medicamentos y cirugías. En el caso de los migrantes en situación migratoria irregular, la atención de urgencia está garantizada y para otro tipo de prestaciones hay que generar un número de registro, ya que de otra forma no pueden ser atendidos.

En el caso de **Bolivia**, la Constitución de 2009 establece a la salud como derecho universal de todas las personas. Sin embargo, el acceso a la salud de la población en general es limitado. Existe cobertura gratuita de primeros auxilios para toda la población, pero las cirugías deben ser pagadas por los pacientes. Asimismo, a pesar de la premisa de universalidad presente desde el 2013 en la Ley N° 475 (Prestaciones de Servicios de Salud Integral del Estado Plurinacional de Bolivia), el SUMI solo cubre a las mujeres en edad fértil y a los menores de 5 años, mientras que el seguro público del adulto mayor solo cubre a las personas mayores. La población joven y en edad productiva no es beneficiaria ni del esquema de aseguramiento público, ni de la seguridad social, por lo cual si tiene acceso a esos servicios es porque puede pagar uno privado. A estos programas (SUMI o el seguro público del adulto mayor) acceden los ciudadanos del Mercosur que cumplen con los requisitos etarios, más allá de su condición migratoria. Los extranjeros tienen que pagar por los servicios de salud al igual que los ciudadanos bolivianos.

En **Chile**, el derecho a la salud es también constitucional para todos quienes habiten su territorio. El Sistema de Salud consta de tres componentes: el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que incluye la mayoría de los hospitales y algunos Centros de Salud de atención primaria; la salud municipalizada, que consiste principalmente de centros de atención primaria, y la atención privada de salud, las llamadas ISAPRES. Todo extranjero en condición regular y que tenga contrato

de trabajo vigente tiene los mismos derechos que los nacionales chilenos de inscribirse, ya sea en FONASA o en una ISAPRE, y acceder a servicios de salud. Por medio de convenios entre el DEM y el Ministerio de Salud con base en el Instructivo Presidencial N° 9 de 2008, los inmigrantes en situación administrativa migratoria irregular tienen derecho a la salud en tres condiciones preferentes: si se encuentran ante una urgencia médica, si son menores de 18 años y si son mujeres embarazadas.

En el caso de **Colombia**, son afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud todos los residentes que se encuentren afiliados al Régimen Contributivo o al Régimen Subsidiado y la población sin recursos no asegurada. La afiliación como cotizantes del régimen contributivo debe realizarse por parte de todas las personas nacionales o extranjeras residentes en Colombia, vinculadas mediante un contrato de trabajo que se rija por las normas colombianas. Sin cédula de extranjería expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia no se puede acceder al servicio subsidiado de salud.

La Constitución del **Ecuador** señala que la salud es un derecho que garantiza el Estado. El sector público comprende al Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), los servicios de salud de las municipalidades y las instituciones de seguridad social. El MSP ofrece servicios de atención de salud a toda la población, mientras que las instituciones de seguridad social cubren a la población asalariada afiliada. El MIES y las municipalidades cuentan con programas y establecimientos de salud en los que también brindan atención a la población no asegurada, incluyendo a los migrantes en situación administrativa migratoria irregular. La Constitución ecuatoriana garantiza los servicios públicos de atención médica gratuita a todas las personas y obliga a brindar atención de emergencia en los establecimientos públicos o privados a quien lo necesite. El sistema de salud pública está diseñado en función de esa obligación, para lo cual el único requisito es ingresar un número de identificación para la creación de una historia clínica única. En el caso de las personas extranjeras, como lo indica una funcionaria de salud, existen varias opciones para completar ese requerimiento.

En **Paraguay**, el sector público comprende al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y al Instituto de Previsión Social (IPS). Tanto la atención por medio de las Unidades de Salud de la Familia (atención primaria de la salud) como la realizada en los hospitales públicos es irrestricta, incluyendo a los migrantes en situación administrativa migratoria irregular. Las consultas médicas se realizan en los hospitales de cualquier punto del país con o sin documentación alguna. En los servicios de atención de salud, la condición de extranjero no constituye una barrera para la atención: solo se solicita la documentación a los fines de transparencia en la entrega de insumos (si es

que los hubiere). Inclusive se buscan otras estrategias para el registro, como por ejemplo: la fecha de nacimiento y sus iniciales. De acuerdo a Mancuello Alum y Cabral de Bejarano (2011) más de la mitad (59,9%) del gasto total en salud de Paraguay es gasto privado y el grueso de este gasto es de bolsillo (88%), sólo 40,1% es gasto público. Esto ha llevado a señalar que el mayor desafío que enfrenta el sistema de salud de Paraguay es la ampliación de la cobertura de atención. Sólo 20% de la población está asegurada y alrededor del 35% de la población no tiene acceso regular a servicios básicos de salud.

En **Perú**, los extranjeros de menos recursos pueden acceder a servicios en el Sistema Integral de Salud (SIS) sólo con la presentación de su carnet de extranjería (también se aceptaría el carnet de refugiado y el carnet de solicitante de refugio). Los migrantes residentes que son trabajadores dependientes podrán acceder por un pago al seguro social llamado EsSalud o a seguros privados, y los que son trabajadores independientes también pueden asegurarse en “EsSalud Independiente” ya que es un seguro “disponible para cualquier residente en el Perú”. Para la afiliación sólo se necesita “carnet de extranjería o pasaporte con visa vigente” (además de cuatro requisitos que también se piden a los ciudadanos peruanos). Al igual de lo que ocurre con el conjunto de la población peruana, el acceso a servicios también depende de los recursos con los que se cuente.

En el caso de **Uruguay**, si bien cualquier persona puede ser antes usuaria que beneficiaria, es decir que quien llega a puerta de emergencia puede ser atendido, la instancia formal donde se inicia el proceso de vinculación al sistema es con las afiliaciones. En Uruguay se puede optar por el sistema público, afiliándose a la ASSE (Administración de Servicios de Salud del Estado), o por el sistema privado. En el segundo caso, el acceso puede ser por copago dentro de las IAMC (Instituciones de Asistencia Médica Colectiva) o por seguro de salud privado. Para afiliarse a ASSE se debe presentar bajo declaración jurada una constancia de ingresos, cédula de identidad y constancia de domicilio del núcleo familiar. Posteriormente, ASSE evalúa si al solicitante le corresponde afiliación gratuita, copago o cuota ASSE. Mientras se está tramitando la residencia, se aceptan documentos supletorios para garantizar la atención como el certificado de residencia en trámite o el certificado de cédula en trámite, o incluso el pasaporte y algún documento probatorio de la radicación como una constancia de domicilio donde figure el nombre del solicitante u otro miembro del hogar que éste integra. En los hechos la asistencia no se niega, y explica por qué es mayor el número de usuarios ASSE que de afiliados. Por ejemplo, en la frontera entre Brasil y Uruguay, hay mucha gente que es usuaria sin ser afiliada.

En síntesis, se observa que en lo que respecta a los aspectos normativos, los migrantes con residencia legal cuentan con un acceso similar a los servicios públicos de salud que los nativos. El nivel y calidad de las prestaciones recibidas

está acorde con el desarrollo y la inversión de cada sistema de salud en los distintos países. Como se indicara anteriormente, estas normas rigen para todos los migrantes en situación administrativa migratoria regular, sin distinción de su origen. La situación es diferente para los migrantes en situación administrativa migratoria irregular, ya que no en todos los países se contempla un acceso a la salud en forma irrestricta.

Desafíos en el acceso a los servicios de salud

Un aspecto mencionado de manera recurrente ha sido el **desconocimiento de la normativa** en lo que respecta al acceso a la salud de los inmigrantes por parte de los efectores de salud (incluyendo el personal administrativo de hospitales y centros de salud). Este es un punto relevante dado que si la normativa y los procedimientos de atención a la población extranjera no se transmiten a lo largo del sistema de atención (por ejemplo, no llegan de manera adecuada al personal administrativo de centros de salud y hospitales), lo que termina ocurriendo es que el personal decide de acuerdo a su criterio. Si tienen buena voluntad encontrarán la manera de solucionar el problema con las herramientas que ofrece el sistema (por ejemplo, generando números ficticios que permitan registrar la consulta de un inmigrante sin los documentos requeridos). Por el contrario, si predominan concepciones que consideran ilegítimo el acceso a la salud por parte de los migrantes, sin duda el usuario se encontrará con actitudes xenófobas y posiblemente vea restringido su acceso a los servicios.

En **Argentina**, recientemente el Ministerio de Salud de la Nación incluyó un módulo sobre el derecho a la salud de la población inmigrante (conteniendo aspectos vinculados a la interculturalidad) dentro del Programa de capacitación a distancia del Programa Sumar³. También en la Ciudad de Buenos Aires, donde se concentra una proporción elevada de migrantes, el Grupo Salud y Migraciones de la Dirección de Capacitación y Docencia del Ministerio de Salud de la CABA dicta el curso “Migraciones, Interculturalidad y Salud”, para difundir los derechos, reconocer diferentes prácticas en el cuidado de la salud de diversas poblaciones, detectar dificultades en la accesibilidad de la atención de las poblaciones migrantes y promover el enfoque intercultural en las prácticas sanitarias.

Unos años antes, también en la Argentina, se desarrollaron experiencias de trabajo interesantes por su carácter interinstitucional. Se formaron dos mesas para atender la cuestión de la salud y la migración: la Mesa Interinstitucional sobre Salud, Niñez y Migración, coordinada en forma conjunta por Universidad

3- El Programa SUMAR brinda cobertura a la población materno-infantil, niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres hasta los 64 años.

Nacional de Lanús (CDHUNLA) y UNICEF⁴ y la Mesa Intersectorial sobre Migración y Salud Sexual y Reproductiva de las Mujeres y los Jóvenes Migrantes, coordinada por UNFPA⁵. Estas dieron lugar a iniciativas con un notable impacto en la promoción de los derechos y en acercar a las poblaciones de inmigrantes a los servicios y al cuidado de la salud.

En **Brasil** se señala el mismo problema: las dificultades apuntan a un desconocimiento de la normativa por parte de responsables del sistema de salud y la carencia de canales de recepción de quejas en caso de que se negara la atención. Además, en dicho país se señala un hecho relevante como es el relativo a que dentro de la gestión institucional de la salud pública los funcionarios y efectores no tienen conocimiento ni han sido capacitados para atender la cuestión migratoria. En Perú, instituciones de la sociedad civil también informan acerca de situaciones de desconocimiento de la normativa y desinformación.

En **Chile** se ha señalado la falta de conocimiento de la normativa respecto a los inmigrantes en los centros de salud, principalmente los dependientes de las municipalidades. Esto ocurre particularmente en algunos casos de migrantes en situación administrativa migratoria irregular que han intentado atenderse en el sistema público de salud pero que no han sido autorizados al momento de solicitar la atención. Esta negativa desconocía las nuevas reformas, lo cual podría estar indicando que el personal no había sido debidamente capacitado. Informantes clave pertenecientes a los gobiernos locales entrevistados señalan que una de sus actividades permanentes es informar a los trabajadores de la salud municipal sobre los derechos que poseen los extranjeros.

Esta apreciación lleva entonces a definir una segunda barrera implícita que tienen los inmigrantes en los sistemas de salud en relación con **calidad en la atención brindada**. Esto se refleja en la poca sensibilidad, el destrato, llegando a actitudes xenófobas por parte del personal (profesional, paramédico y administrativo) de las instituciones que atienden a la salud.

4- Con participación de los siguientes organismos públicos, no gubernamentales e internacionales: Amnistía Internacional, Asesoría General Tutelar del Gobierno de la CABA (AGT), CESAC 7, Defensoría General de la Nación- Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio, Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), Instituto Argentino para la Igualdad, la Diversidad y la Integración (IARPIDI), Ministerio de Salud de la Nación - Plan Nacer Ministerio de Salud de la CABA - Grupo Salud y Migraciones, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Secretaría de Derechos Humanos de la Nación - Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, Secretaría Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia (SENAF), Área para la prevención de la explotación infantil y la trata de personas.

5- Con la participación de Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF), Asociación Qamasam Huarm, Asociación Yanapacuna, Ministerio de Salud de la Nación – Programa Nacional de Prevención de Cáncer Cérvico-Uterino y Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Secretaría de Derechos Humanos de la Nación – Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, Ministerio del Interior de la Nación – Dirección Nacional de Población.

Por ejemplo, en el caso de **Chile**, si bien se reconocen avances notables en el acceso a la salud de los inmigrantes, aún subsisten una serie de problemas, siendo la discriminación hacia grupos particulares de inmigrantes uno de los más relevantes. Encargados de oficinas de migrantes de varias Municipalidades, así como informes de la sociedad civil⁶, se refieren a actos discriminatorios contra inmigrantes latinoamericanos de parte de funcionarios municipales, particularmente en lo que respecta a la atención de urgencia o primaria, sobre todo en hospitales. También estos actos fueron señalados por oficinas de migrantes a nivel municipal como por algún Cónsul.

En **Ecuador**, se detectó que los mayores obstáculos que enfrentan las personas extranjeras para acceder al sistema de salud, además de la falta de conocimiento de los efectores, son la discriminación y la falta de sensibilización de parte del personal de salud, psicólogos y trabajadores sociales relacionados con el sistema de atención. Esto último se debe, en buena medida, a la constante rotación de personal en las instituciones públicas. Algunas poblaciones se ven más afectadas por estas situaciones que otras, en especial los migrantes en situación migratoria irregular.

Por ende, resulta esencial la eliminación de prejuicios y sensibilización a funcionarios públicos. En **Uruguay**, por ejemplo, los prejuicios de algunos funcionarios se manifiestan en comentarios abiertamente xenófobos cuando hacen alusión al deterioro de la salud pública uruguaya por el supuesto “abuso” del sistema de salud por parte de los inmigrantes. En este sentido, se realizan capacitaciones bimensuales a los funcionarios de la ASSE para combatir las actitudes discriminatorias de los funcionarios y los prejuicios que pudieran tener.

En **Argentina**, las organizaciones de la sociedad civil hacen explícitamente referencia al fenómeno denominado “discriminación de ventanilla”, entendida esta como el maltrato, la negativa a derivar a la persona a un área de atención o cualquier otra práctica administrativa/médica que vulnere el derecho a la salud de la persona migrante. Al respecto también se señala que algunas de estas acciones no se basan en una mala intención o una deliberada decisión de discriminación, sino que son el producto de discriminaciones institucionalizadas y normalizadas, generadas en la falta de educación y de un profundo desconocimiento de la ley migratoria.

En general la discriminación se ejerce por la condición de extranjería y también debido a factores étnicos. En **Colombia**, la Organización Nacional de la Etnia Indígena Kichwa “ONPIKC” había denunciado la negación de la atención

6- Ver “Reporte al Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes sobre la Situación de la Convención Internacional de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias en Chile”, Centro De Atención A Inmigrantes Ignacio Martín Baró S.J., 2011 y Corporación Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Statement Comité Trabajadores Migratorios 15th Session.

en diferentes servicios de centros de salud y hospitales porque dependen del reconocimiento de su cabildo indígena por parte del Ministerio de Salud y la Protección Social.

Muchas veces los migrantes desconocen sus derechos y tampoco existen organizaciones que puedan defenderlos. En **Chile**, un estudio realizado por la Coordinadora Nacional de Inmigrantes (2016) indica que un 30% de los inmigrantes con más de un año de residencia en el país no conoce el sistema de salud chileno, y un 58% indica no conocer los beneficios de salud. El 50% de los encuestados señaló no saber adónde ir cuando se le presenta un problema de salud. Finalmente, en cuanto a la atención, el 30% afirma haberse sentido discriminado.

Lamentablemente no en todos los países existen instancias institucionales de fácil acceso para canalizar los reclamos y denuncias. Un punto señalado en Brasil fue que los propios servicios de salud no están preparados para recibir denuncias respecto a la calidad de la atención que imparten a los migrantes en particular. En **Brasil**, desde el Ministerio de Salud se reclaman mayores fondos para atender a las poblaciones inmigrantes. Mediante el argumento de que se trata de una población extra no contabilizada en los Municipios, se solicitan fondos adicionales. En el caso de Argentina, los efectores señalaban que, al adoptar responsabilidades en la provisión de cuidados de salud hacia la población migrante, el Estado debía garantizar los fondos para hacer efectivos los derechos que proclama (Cerrutti, 2010).

Por último, otro aspecto mencionado como limitación es la **dificultad en el cumplimiento de determinados requisitos** para acceder a prestaciones específicas o a determinados programas de salud. En **Argentina**, el Estado ofrece pensiones no contributivas para situaciones específicas de vulnerabilidad. Una de ellas es la pensión por invalidez (o discapacidad), para la cual además de las circunstancias previstas para cada caso, se debe contar con un mínimo tiempo de residencia en el país. La exigencia de 20 años de residencia en el país implica que los niños y niñas migrantes con necesidades especiales no son elegibles para acceder a ese beneficio. Para las pensiones por discapacidad, la residencia debe acreditarse mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad, al cual se accede mediante la residencia legal. Otro ejemplo de este tipo de limitaciones se identificó en **Uruguay**, en donde el Artículo 13 de la Ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo⁷ exige un tiempo mínimo de un año de residencia en el país para que las mujeres puedan interrumpir un embarazo en el marco de esa ley.

7- "Sólo podrán ampararse a las disposiciones contenidas en esta ley las ciudadanas uruguayas naturales o legales o las extranjeras que acrediten fehacientemente su residencia habitual en el territorio de la República durante un período no inferior a un año".

Así, son varios los desafíos con los que se pueden encontrar los migrantes para ejercer su derecho a la salud, como lo indica el Esquema 1⁸.

Esquema 1: Desafíos en el acceso a la atención en salud

Principales desafíos			
Promoción de normativas y aspectos procedimentales acordes al Acuerdo de Residencia	Sensibilización y difusión de la normativa entre efectores y administrativos	Promoción de la información a los migrantes de sus derechos	Fomento de un trato igualitario

El contralor en el acceso a derechos

El control sobre las acciones del estado en materia de acceso a la salud puede ser ejercido desde instituciones estatales encargadas de proteger a los ciudadanos de las arbitrariedades cometidas por el Estado, y también por parte de la sociedad civil, es decir organizaciones de migrantes o vinculadas a la defensa de sus derechos. Una herramienta fundamental para el accionar de estas instituciones es la información, tanto mediante sistemas de captación de denuncias generadas por ellas mismas, como sobre información oficial que permita establecer el acceso a servicios por parte de la población migrante.

El contar con información adecuada constituye una pieza fundamental para monitorear el acceso a derechos y, por lo tanto, para demandar su cumplimiento. En otras palabras, la generación y uso de información constituyen instrumentos centrales para el diseño de políticas públicas y el control de su implementación.

Algunos países como Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay cuentan con algún tipo de registro institucional que distingue a la población inmigrante en el ámbito de la salud. Esto no quiere decir que la información no se releve en los otros países,

8- Se recuerda que los aspectos que se señalan en este informe fueron los destacados en las entrevistas con informantes clave, documentos o estudios específicos. Es posible que existan otras dificultades que enfrentan los inmigrantes en los distintos países y que no son mencionados aquí por desconocimiento de las personas entrevistadas o porque no fueron documentados previamente.

pero es probable que dichos datos no se procesen de manera de poder distinguir a los usuarios extranjeros. La falta de registros unificados de salud y de criterios comparables dificulta el seguimiento en el acceso a derechos de los migrantes.

En **Ecuador**, sin embargo, el Ministerio de Salud cuenta con un registro de consultas externas por nivel de atención (el mismo permite distinguir entre preventivas y de morbilidad, así como por nivel de atención) en el que se clasifica a los usuarios de acuerdo a su nacionalidad. Esto ha sido posible a partir de la obligación en el sistema de salud pública de implementar una historia clínica única.

En **Perú**, existe un registro de los afiliados al Sistema Integrado de Salud (SIS) que permite al cruzar los datos con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil identificar a los usuarios por país de nacimiento y otras variables sociodemográficas que son de gran utilidad para determinar las características de la población extranjera que participa del sistema.

En el caso de **Uruguay**, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) cuenta con un sistema informático para la inscripción de usuarios y de beneficiarios. El formulario de inscripción incluye la nacionalidad de los futuros afiliados, aunque no el país de nacimiento ni el status de residencia (concedida o en trámite). Eventualmente ese tipo de información podría en un futuro ser procesada.

En la **Argentina** existen numerosos registros de acceso al sistema de salud y hospitalarios pero la mayoría no incluye la variable país de nacimiento. Algunos hospitales sí tienen estadísticas propias conteniendo dicha información y procesan su información distinguiendo a la población extranjera.

Se han desarrollado en la región diversas iniciativas tendientes a mejorar el acceso a la salud y la calidad de la atención para las poblaciones migrantes. Estas van desde capacitaciones a funcionarios, talleres con efectores de salud, difusión de derechos en las comunidades de inmigrantes, entre otras. Las iniciativas relevadas han sido promovidas por diversos organismos: universidades nacionales, organismos estatales, organismos internacionales y ONGs. Vale mencionar que, si bien los inmigrantes provenientes de países firmantes del Acuerdo se ven beneficiados por estas prácticas, las mismas se dirigen a la población inmigrante en general. Se ha detectado que las iniciativas requieren de un financiamiento regular para poder sostenerse en el tiempo. A la vez, se debe tomar en consideración la elevada rotación de funcionarios o los cambios de gobierno que atentan contra el sostenimiento de estas actividades en el tiempo.

El acceso a la información también es clave para las poblaciones de migrantes a la hora de hacer valer sus derechos. La información empodera a los grupos

vulnerables, particularmente en aspectos tan sensibles como la posibilidad de acudir a servicios médicos. Las estrategias de acercamiento a estas poblaciones pueden ser de diverso tipo, entre las que se destaca el contacto con líderes comunitarios, organizaciones de inmigrantes, escuelas u otros lugares de encuentro comunitario. Asimismo, el empleo de radios locales ha mostrado ser muy efectivo para la difusión de mensajes e información dirigida a los migrantes.

En este sentido, se señala la importancia de la difusión de los derechos entre las poblaciones inmigrantes de manera que ellas también ejerzan un debido contralor y realicen las demandas correspondientes frente al Estado.

En **Chile**, la Mesa Intermunicipal de Migrantes y Refugiados organizó en 2016 el “Conversatorio sobre el acceso y la promoción a la salud de las personas migrantes”. La mesa, conformada por 18 municipalidades, fue convocada y coordinada por la OIM en Chile⁹. Entre las iniciativas para difundir los derechos, en la localidad de Independencia existe un programa municipal de acceso a la salud por parte de los migrantes que consiste en ir a los cités¹⁰, a las ferias, a las plazas donde se reúnen las personas migrantes, y promover la inscripción de estas personas. Se facilita notablemente la inscripción ya que solo se solicita un documento de identidad que puede ser nacional o del país de origen, pasaporte, DNI o cédula chilena, en el caso de que tenga, y además un certificado de residencia. En lo referente a la sustentabilidad económica, se confía en la declaración relativa a la carencia de recursos por parte del migrante, se ingresa a FONASA¹¹, que da un RUT (Rol Único Tributario) ficticio y con eso los migrantes pueden acceder a las prestaciones de salud primaria (baja complejidad), secundaria (medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia, cirugía general y psiquiatría) y terciaria (patologías complejas).

En **Uruguay**, la ASSE ha participado en el diseño de la “Guía Vivir en Uruguay” y la incorporación en su sitio web de una sección que contempla casos particulares y en la que se incluye información para retornados e inmigrantes.

En **Brasil**, la Municipalidad de São Paulo, en el marco de un programa general de capacitación de atención a población migrante por agentes públicos, identificó al área de salud como prioritaria. El objetivo de la capacitación es garantizar el acceso al servicio público, mitigar los casos de xenofobia y aclarar dudas sobre sus derechos. La Escuela Municipal de Salud consolidó el material del curso en un

9- Participaron el Ministerio de la Salud, la Secretaría Ejecutiva de la Mesa Sectorial de Migraciones y el programa Atención Primaria a población migrante de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

10- De acuerdo a Oscar Ortega (1985: 19) la cité es “un conjunto de viviendas, generalmente de edificación continua, que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos”.

11- El Fondo Nacional de Salud (FONASA) es el organismo público que administra los fondos estatales destinados a salud en Chile, para dar cobertura a sus beneficiarios. FONASA es la alternativa pública al sistema privado de salud, representado por las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).

DVD. Sus contenidos incluyen la contextualización sobre la realidad migratoria en Brasil y el mundo, la legislación migratoria brasileña y los derechos de los migrantes, las dificultades enfrentadas por las personas migrantes en el acceso a los servicios de salud, y los mitos y realidades sobre inmigrantes y refugiados¹².

5.2 EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN

Esta sección analiza las implicancias del Acuerdo en el acceso a los sistemas públicos de educación. El acceso a la educación de los migrantes en condiciones de igualdad con los nativos se establece también en el inciso 1 del Artículo 9 del Acuerdo, el cual versa sobre los Derechos de los Inmigrantes y de los Miembros de las Familias. Adicionalmente, el inciso 6 es el que señala que *(L)os hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.* Dado entonces que el Acuerdo contempla explícitamente la situación de hijos de migrantes en situación administrativa migratoria irregular, se examina cómo los países enfrentan esta obligación.

La sección comienza con una descripción de los marcos normativos nacionales en lo que respecta al acceso de las poblaciones extranjeras a la educación. De este modo, se procura establecer si existen normativas contrarias a los principios que establece el Artículo 9 del Acuerdo. Para los países que cuentan con información, se contextualiza la situación a partir de estadísticas sobre el número de estudiantes extranjeros en los sistemas educativos nacionales. Seguidamente se reportan dificultades en el acceso a la educación. Se identifican aquellas que se refieren a los requisitos y procedimientos para la inscripción, validación de estudios y titulación¹³ de alumnos con y sin residencia, así como al acceso que tienen a programas sociales del ámbito educativo. Por otro lado, también se señalan otro tipo de desafíos con los que se encuentran los niños, niñas y adolescentes en los establecimientos escolares.

12- Para mayor información ver http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf

13- Si bien se aborda la problemática del reconocimiento de títulos y de equivalencias (Protocolos MERCOSUR), no se hace referencia a la habilitación de títulos para el ejercicio profesional (ya que en términos estrictos no constituye un asunto de acceso a la educación).

Diversos mecanismos a nivel regional facilitan la movilidad estudiantil al establecer mecanismos comunes de reconocimiento de títulos y saberes: el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico (Decisión CMC N° 04/94 del MERCOSUR), el Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico (Decisión CMC N° 07/95), el Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR (Decisión CMC N° 08/96), y el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (Decisión CMC N° 21/10)¹⁴.

Vale destacar que el “Protocolo de Integración Educativa para el Reconocimiento de Certificados, Diplomas, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico”, firmado en 1994, tiene como propósito alcanzar el reconocimiento de los estudios de nivel primario y medio no técnico realizado en cualquiera de los países del MERCOSUR para alcanzar la integración educativa y la continuidad de los estudios. Se generaron entonces un conjunto de mecanismos para facilitar estos reconocimientos, adoptando criterios flexibles para facilitar la continuidad educativa.

Asimismo, se eliminó la exigencia de la traducción para la documentación relativa a estudios cursados en los Estados partes. Para aquellas personas que presentan información sin legalizar, se exige a los responsables de las oficinas encargadas del reconocimiento de estudios que faciliten medidas de urgencia o alternativas para garantizar la inmediata inserción escolar, condicional, primaria/básica/fundamental y secundaria/media, hasta tanto se cumplimente con las normas vigentes. El protocolo también establece que los responsables de las oficinas encargadas del reconocimiento de estudios garantizarán la información y difusión de la actualización de la tabla de equivalencias, de los requisitos para el reconocimiento y de los responsables del área. Este protocolo está vigente para los cinco Estados Partes del bloque¹⁵.

Por su parte, en agosto de 2010 se firmó el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (Decisión 21/10). Este Acuerdo se encuentra vigente entre Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

14- La información relacionada con los Protocolos educativos sigue lo desarrollado en la página oficial del MERCOSUR disponible en http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx

15- La entrada en vigor para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fue en el año 1996, y para Venezuela en el año 2016.

El Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico y el Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR se encuentran vigentes para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Sistema educativo y normativas migratorias

El derecho a la educación de los extranjeros está garantizado por todas las Constituciones Nacionales de los países firmantes del Acuerdo de Residencia. Si bien existen algunas diferencias en torno a la obligatoriedad de los niveles y a la gratuidad de la enseñanza, en las cartas magnas de todos los países se establece que los extranjeros gozan del derecho a la educación. Esto no obsta para que las normativas y procedimientos internos del sistema educativo en cada país permitan la inscripción, cursada y graduación de alumnos extranjeros en cualquier condición migratoria. Asimismo, la posibilidad de reconocimiento de estudios previos también puede operar como una limitación para la inclusión educativa de los inmigrantes.

El acceso a la educación en los países de la región a nivel primario y secundario de alumnos extranjeros se da de manera gratuita y con independencia de su situación migratoria. El acceso a la educación de los migrantes en la **Argentina** se encuentra garantizado por un conjunto de marcos normativos, comenzando por la propia Constitución Nacional que establece que los extranjeros gozarán de los mismos derechos civiles que los nacionales. La propia Ley de Migraciones, en su artículo 6, asegura el acceso de los inmigrantes a todos los niveles de educación en igualdad de condiciones que los nativos, con independencia de su situación migratoria, indicando también que los establecimientos educativos deben promover y orientar el proceso de regularización migratoria. Vale enfatizar que Argentina adhiere a un conjunto de protocolos y acuerdos referidos a la admisión de alumnos, reconocimiento de estudios y de títulos y el ejercicio de actividades profesionales del MERCOSUR.

En **Bolivia**, la Constitución también establece el derecho a la educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación. De manera similar a la Argentina, su ley de migraciones (370) indica en su art. 12 que las personas migrantes extranjeras gozarán en igualdad de condiciones que las nacionales del “acceso a una enseñanza básica y superior”. Por otro lado, es parte del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación garantizar el acceso y la permanencia en el Sistema Educativo Plurinacional en condiciones de plena igualdad, sin discriminación

social, cultural, lingüística ni económica. Los ciudadanos del MERCOSUR con independencia de su situación migratoria tienen acceso a todos los programas que desarrolla el Ministerio de Educación. A su vez, Bolivia implementa el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.

La Constitución de 1988 de **Brasil** establece que la educación debe ser obligatoria y gratuita y que constituye un derecho humano. Como país miembro del MERCOSUR, Brasil ha adherido al conjunto de protocolos y acuerdos (tabla de equivalencias en los niveles primario y secundario, entre otros). Desde la reciente adopción de la Convención de la Apostilla se han desburocratizado los trámites de reválida y reconocimiento de educación en el extranjero.

El sistema educacional de **Chile** está reglamentado por la Ley General de Educación N° 23.070 del año 2009 que, basándose en la Constitución, establece a la educación primaria y secundaria como un derecho humano que debe ser otorgado por el Estado a todos quienes se encuentren residiendo en el país. En el año 2003, se suscribió un convenio entre el DEM y el Ministerio de Educación que establece el acceso de los niños y niñas migrantes a la educación pública sin importar su condición migratoria. Asimismo, las escuelas sirven como espacio de regularización, ya que entregan un RUT provisorio con el cual pueden obtener visas temporarias. El sistema educacional es así utilizado, al igual que la salud, como una forma de regularizar a los extranjeros en condición de situación administrativa migratoria irregular.

Los Artículos 44 y 67 de la Constitución Política de **Colombia** consagran el Derecho a la educación como un derecho fundamental constitucional. Este derecho se ha desarrollado en la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). Según el art. 67, “El Estado, la Sociedad y la Familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica” y “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. El Ministerio de Educación Nacional asegura estar trabajando con el sector educativo del Mercosur para garantizar la movilidad de los estudiantes en todos los niveles, generando acercamiento e integración entre los países miembros y asociados.

La Constitución de **Ecuador** garantiza la gratuidad de la educación pública y señala al Estado como responsable de su financiamiento de manera oportuna regular y suficiente (Arts.26 al 29). En 2008, mediante el Acuerdo Ministerial 337, se garantiza el ingreso y la permanencia de niños, niñas y adolescentes extranjeros en general (con independencia de su situación migratoria e incluyendo a niños refugiados) al sistema educativo. El Acuerdo elimina los requisitos de visado o

de documentación escolar de grados cursados (si no cuentan con la información se realiza la designación a un grado específico a partir de exámenes de ingreso).

El derecho a la educación está también reconocido por la Constitución Política del **Perú** (1993) y por normas nacionales que disponen que el Estado debe asegurar igualdad de oportunidades de acceder y de permanecer en el sistema educativo sin discriminación de ningún tipo. Asimismo, el Art.8 del Decreto Legislativo 1.261 (que regula las migraciones) establece el derecho a la educación en igualdad de condiciones del nacional. En cuanto a los procedimientos relativos a la recepción de alumnos extranjeros en la educación básica, existen directivas precisas por parte del Ministerio de Educación sobre la convalidación, revalidación, evaluación de ubicación y reconocimiento o convalidación cuando la persona migrante no cuenta con documentos. Perú también adhirió a los protocolos del MERCOSUR.

En **Paraguay**, la Constitución Nacional establece que la educación básica escolar es obligatoria y que en las escuelas públicas deberá ser gratuita (Art.76). Por Resolución Ministerial (53/2016) a los alumnos extranjeros que están tramitando el reconocimiento de estudios previos se les otorga una constancia para que se los ubique en el grado (de la educación inicial y básica de todo el país) que corresponde conforme a la tabla de equivalencias vigente. Para la inscripción en la educación básica, se solicita la cédula de identidad, aunque se aclara que no es excluyente. Las políticas y orientaciones del Ministerio de Educación siguen las pautas de los tratados y acuerdos del MERCOSUR (ej. tablas de equivalencias).

La Constitución de **Uruguay** establece la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. La Ley General de Educación (18.437) indica que la educación pública se rige por la gratuidad, laicidad e igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de aprendizajes; y la Ley de Migraciones del país, en sus Arts. 8 y 11, establece el derecho a la educación en igualdad de condiciones que las personas nativas y con independencia de su situación migratoria.

Cuantificación de alumnos extranjeros

No todos los países cuentan con registros accesibles sobre el número de alumnos extranjeros en los distintos niveles de educación. Idealmente sería de suma utilidad contar con datos de matrícula escolar desagregados por país de nacimiento, que permitieran estimar indicadores similares a los que se emplean para la población en su conjunto. De este modo podrían realizarse diagnósticos

sobre la situación educativa de los alumnos extranjeros en los países firmantes del Acuerdo.

El número de niños, niñas y adolescentes extranjeros que asisten a establecimientos educativos tiene vinculación con el tamaño de la población extranjera. En efecto, como se verá a continuación, este número es muy superior en países como Argentina, Chile y en menor medida Ecuador, que en países con poblaciones inmigrantes más pequeñas como por ejemplo Perú y Colombia.

Sin embargo, la población que asiste al nivel educativo superior (terciario y universitario) constituye una población mixta compuesta, por un lado, por los jóvenes inmigrantes que residen en el país con sus padres o que arribaron por motivos diferentes al estudio, y aquellos que migraron para estudiar. Esta última se ve atraída por alguna ventaja comparativa que ofrece el sistema de educación superior en el país de recepción ya sea relativa a su nivel académico y/o a su accesibilidad. El número de jóvenes en los sistemas universitarios constituye, por lo tanto, una combinación de ambas situaciones.

La **Argentina** tiene el mayor número de alumnos extranjeros. En 2010, en ocasión del último Censo Nacional de Población, se contabilizaron 189.334 menores de 25 años de edad nacidos en el extranjero que se encontraban asistiendo a algún establecimiento educativo. Entre estas personas, la enorme mayoría nació en países firmantes del Acuerdo y se encontraban cursando la escolaridad primaria y secundaria. De todas maneras, en el grupo de 20 a 24 años, edad teórica de cursada de nivel superior, el número de asistentes extranjeros ascendía a 29.372.

Chile, segundo país de inmigración regional entre los firmantes, tenía en 2015 una matrícula extranjera en todos los niveles de 43.601 personas¹⁶. Esta matrícula estaba compuesta por 3.896 niños y niñas en la educación parvularia, 19.117 en la educación básica, 5.306 adolescentes en la media y 15.282 jóvenes en el nivel superior¹⁷. La diferencia numérica de la matrícula en educación media y nivel superior habla de una importante migración por motivos de estudios a dicho país.

En **Colombia**, según el Sistema de Matricula (SIMAT), en 2015 los extranjeros de todos los orígenes (el sistema no distingue el país de nacimiento) y en todos los niveles del sistema eran 6.139 en el sector público y 8.456 en el privado, es decir totalizaban 14.595 personas.

En **Ecuador**, el Censo de 2010 arrojó una población extranjera menor a 18 años de casi 51.000 personas, la mayor parte proveniente de Colombia y en menor

16- Datos del Ministerio de Educación correspondientes a establecimientos educativos reconocidos por el Estado.

17- Datos extraídos del sitio del Ministerio de Educación de Chile (13-2-2017) <http://centroestudios.mineduc.cl/index.php?t=96&i=2&cc=2036&tm=2>

número de Perú, aunque también incluye estadounidenses, españoles, chilenos y venezolanos (muchos de los cuales son hijos de ecuatorianos nacidos en otras latitudes). El Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), registró para 2012 27.668 alumnos extranjeros de los cuales 11.519 son colombianos.

En el caso de **Perú**, las estadísticas indican que entre 2009 y 2015 se matricularon en los niveles primario y secundario 57.985 niños, niñas y adolescentes que procedían de otros países (39,9% de Argentina y Chile), lo que denota un promedio anual de alrededor de 9.600 estudiantes en ambos niveles de educación. En el nivel universitario, en 2010 se registraron 2.735 alumnos extranjeros (Tamagno, 2015)¹⁸.

Revalidación o reconocimiento de estudios

Como se indicara, los países procuran que los niños, niñas y adolescentes extranjeros asistan a la escuela, por lo cual aceptan, en general, inscribirlos aún en situación de irregularidad migratoria. Salvo alguna excepción que se comentará más adelante, los procedimientos de revalidación de estudios anteriores en el nivel primario y secundario no dan lugar a mayores complicaciones, al menos no han sido mencionados como problemáticas que dificulten el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes.

Existen distintos procedimientos para el reconocimiento de estudios cursados en el exterior. En algunos países, además de los requisitos para la matriculación (similares a los de los alumnos nativos), se solicita que tomen una evaluación de aprendizaje para asignar al estudiante al curso o grado que le corresponda de acuerdo con sus conocimientos previos. Mientras dura este procedimiento, se integra a la persona al grado o año que teóricamente le corresponde.

En **Argentina**, se sigue el Protocolo de MERCOSUR y cuando un alumno solicita el ingreso al Sistema Educativo de otro Estado parte, habiendo iniciado su escolarización en instituciones educativas reconocidas oficialmente, mantiene el derecho a continuar sus estudios en el curso correspondiente al de su país de origen según la tabla de equivalencias. En **Brasil** también se siguen los protocolos del MERCOSUR¹⁹ en lo que a revalidación de estudios concierne y se ha señalado que la adopción de la Convención de la Apostilla ha venido a facilitar todos los trámites. Las legalizaciones de los documentos extranjeros se realizan rápidamente y de manera sencilla.

18- Datos provenientes de SIAGIE, Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa.

19- Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do MERCOSUL.

En **Chile** existen a nivel de educación primaria y secundaria una serie de acuerdos y convenios entre los países de Sudamérica, como el convenio Andrés Bello, que facilitan la convalidación de estudios primarios y secundarios si los estudiantes o sus padres cuentan con la información necesaria, como por ejemplo certificados de notas y de promoción. De todos modos, en caso de no contar con esta documentación, pueden igualmente matricularse, pero deben dar pruebas de conocimiento para el ciclo lectivo inmediatamente anterior al cual están en ese momento cursando. Vale de todos modos mencionar que con el RUT provisorio que se les otorga a los estudiantes en condiciones de irregularidad, no pueden pasar de curso.

En **Colombia**, la inscripción de alumnos nuevos de los grados 0 a 11 es definida por las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en el marco de la descentralización, para lo cual se fijan los mecanismos, procedimientos e instrumentos necesarios para su desarrollo. A modo de ejemplo, en Bogotá los pasos de inscripción se detallan en la página web de su Secretaría de Educación, incluyendo la información sobre los documentos requeridos (documento de identidad del estudiante y de los padres de familia y un recibo de servicio público). Para convalidar estudios realizados en el exterior (parciales o terminados), se realiza una solicitud ante el Ministerio de Educación únicamente online, por medio del aplicativo de convalidaciones de la Educación Preescolar Básica y Media.

En líneas generales, los portadores de la visa Mercosur no enfrentan mayores dificultades para acceder al sistema educativo en **Ecuador**. La firma del Acuerdo Mercosur no ha implicado la modificación de norma, reglamentación o procedimiento alguno en torno a los requisitos y trámites de ingreso y egreso de estudiantes provenientes de los países firmantes. No obstante, hay un tratamiento diferenciado para los estudiantes nacionales de los países suscriptores del Convenio Andrés Bello (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros)²⁰, del Acuerdo de Residencia Mercosur y del Convenio Bilateral con Argentina, en cuanto a los requerimientos de la documentación para el reconocimiento, equiparación de grados, cursos u homologación de títulos. El Ministerio de Educación, a través de su página web, ofrece toda la información en relación con los trámites educativos²¹. En ese caso, los alumnos que vengan de países que pertenecen a estos convenios, traen los

20- El Convenio Andrés Bello dispone que los estudios de educación primaria o básica y media no técnica, realizados en cualquiera de los países signatarios, sean reconocidos por sus sistemas educativos. La tabla de equivalencias se constituye en una herramienta de gran valía para la práctica integracionista en tanto no solo permite consolidar la comprensión y comparabilidad de los procesos de formación y la articulación de los diversos sistemas educativos, sino que facilita la movilidad social entre países de la región propiciando el fortalecimiento de lazos de hermandad y convivencia entre nuestros pueblos. Información disponible en <http://convenioandresbello.org/inicio/educacion/>

21- <https://www.educarecuador.gob.ec/index.php/servicios/estudiantes>

documentos sin apostillar, por lo que se ahorra tiempo y recursos al realizar el trámite para ingresar a una institución educativa. En caso de no contar con documentación de estudios probatoria, se realizan exámenes de ubicación que evalúan el nivel de conocimiento del alumno para asignarle el curso.

Finalmente, en el caso de **Paraguay**, para el reconocimiento de estudios en el nivel básico, se les solicita documentación para expedir la Resolución de Reconocimiento que corresponda. De todos modos, mientras dure el proceso, se emite una constancia que le permita al alumno asistir al grado que le corresponde de acuerdo a una tabla de equivalencias. Los requisitos de inscripción son los mismos que se le solicitan a los nacionales.

Desafíos para la integración de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo

Pese a la normativa existente que garantiza el acceso a la educación para niños, niñas y adolescentes, existen dificultades diversas con las que se pueden encontrar las poblaciones de inmigrantes para acceder a la educación en un plano de igualdad con la población nativa.

Los desafíos más urgentes se refieren a los requisitos de admisión y revalidación de estudios que, si bien pueden ser más o menos engorrosos dependiendo del país, no han sido señalados como un problema de notoria relevancia. Esta dificultad surge si los procedimientos son demasiado burocráticos y complejos o si el personal escolar no está familiarizado con los mismos.

Otro aspecto que constituye una clara limitación a la educación tiene que ver con la asignación de cupos. Otras formas de restringir el derecho a la educación de N, N y A extranjeros son los obstáculos impuestos al acceso a programas sociales destinados a los alumnos de escuelas públicas. Finalmente, hay otros aspectos que se vinculan al tratamiento de la diferencia en las escuelas, problema que conlleva a dificultades de adaptación y a problemas de convivencia escolar. Este es un aspecto que fue señalado prácticamente en todos los países y al que sin duda hay que prestar una especial atención.

En el caso de **Ecuador**, el estudio de Sánchez y Oviedo encuentra que, dado que no existe una normativa general que regule las pruebas de admisión en los grados, las escuelas aplican sus propios criterios sin tener en cuenta las diferencias entre niños ecuatorianos y niños inmigrantes. Además, el estudio menciona también la existencia de problemas más estructurales en el sistema educativo ecuatoriano, como la falta de cupos en las instituciones públicas y el sobrecupo en algunos cursos, lo que conduce a que, en algunos casos, los

niños sean ubicados en los grados según un criterio de disponibilidad (Sánchez y Oviedo, 2012).

El desconocimiento de la normativa por parte de funcionarios se manifestó como un problema significativo en **Perú**. Debido a que la aplicación de la norma se da en un contexto descentralizado, los directores no se encuentran bien informados, lo cual termina perjudicando a los alumnos extranjeros sin documentación relativa a la evaluación de los estudios previos (el proceso de matriculación provisorio ha dado lugar en algunos casos al no reconocimiento de títulos).

En **Brasil**, algunas asociaciones de la sociedad civil también indican el desconocimiento de la normativa para aceptación de alumnos extranjeros (vinculadas a la revalidación de títulos) en algunos establecimientos educativos. Asimismo, en este país se ha señalado como barrera la cuestión idiomática, particularmente problemática en las áreas de frontera, donde la falta de manejo del portugués constituye una barrera para los alumnos de habla hispana²².

Se detectó en varios países que los alumnos extranjeros, sin distinguir su origen, son excluidos de programas o planes sociales dirigidos a la población estudiantil. En algunos casos, esto se debe abiertamente a que ser nativo es un requisito, mientras que en otros es porque se solicita que tengan residencia o visa o que hayan residido un tiempo determinado en el país.

En **Argentina**, los alumnos que no poseen documento nacional de identidad (DNI), el cual se obtiene una vez que se tramitó la residencia temporaria o permanente, no pueden acceder a programas sociales escolares (ej. obtención de netbooks a través de los planes Conectar Igualdad o Sarmiento²³). Otro ejemplo de restricción de acceso a planes y programas se registra en **Uruguay**, en donde para acceder al Plan Ceibal²⁴ se requiere contar con Cédula de Identidad.

En **Chile**, cuando al alumno en situación migratoria irregular se le asigna un RUT provisorio (hasta que se regularice), éste no lo habilita a acceder a una serie

22- Otro señalamiento de gran interés vinculado a la propia dinámica migratoria es el relativo a las dificultades que acarrea en términos educativos la elevada movilidad de algunas poblaciones, puesto que los estudiantes deben abandonar la escuela antes de completar el ciclo lectivo.

23- El Programa Conectar Igualdad fue creado en abril de 2010 a través del Decreto N° 459/10 para recuperar y valorizar la escuela pública y reducir las brechas digitales, educativas y sociales en el país y se implementó hasta 2016. El mismo consistía en la distribución de netbooks a todos los alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal de toda la Argentina. El Plan Sarmiento se implementa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 2011 y procura innovaciones en los procesos de enseñanza aprendizaje en las escuelas primarias de gestión estatal, incluyendo la distribución de netbooks a alumnos y docentes.

24- El Plan Ceibal es un proyecto socioeducativo de Uruguay que funciona desde 2007. Consiste en la entrega de una computadora portátil a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública. Contempla también la capacitación de los docentes en el uso de dicha herramienta.

de beneficios y derechos que tienen el resto de los estudiantes, como son becas de alimentación, acceso a computadoras, cambios de colegio y similares.

En el caso de **Bolivia**, la barrera registrada se relaciona con el acceso a becas en el nivel terciario: los alumnos extranjeros no pueden obtener becas de incentivo a estudios. En la convocatoria se señala como requisito ser nacido en Bolivia o ser de nacionalidad boliviana, lo que contraría el Acuerdo de Residencia y la propia Ley de Migración vigente.

El aspecto que ha sido mencionado de modo sistemático en todos los estudios nacionales como una grave dificultad para la incorporación social de los inmigrantes en los espacios educativos se relaciona con situaciones de discriminación y de maltrato en el ámbito escolar. Estas situaciones, que pueden o no involucrar a docentes y no docentes, denotan la incapacidad del sistema de educación formal para poder lidiar con las diferencias (raciales, socioeconómicas, étnicas) e impartir pautas claras de convivencia.

En **Argentina**, algunos estudios muestran una elevada proporción de inmigrantes provenientes de Bolivia, Paraguay y del Perú que se sienten discriminados en la escuela, mayormente por sus pares. Esta situación provoca sentimientos de insatisfacción y deteriora la autoestima de los adolescentes. Si bien docentes y directivos no son incriminados por un tratamiento discriminatorio por parte de la mayoría de los estudiantes extranjeros, lo cierto es que el *bullying* ocurre dentro de los ámbitos escolares, lo cual denota una inhabilidad de las instituciones para lidiar con estos comportamientos discriminatorios (Cerrutti y Binstock, 2012; Binstock y Cerrutti, 2016).

En **Brasil, Chile, Ecuador y Perú**, también se registran situaciones similares en la que niños de países del MERCOSUR se sienten discriminados. En el caso de **Brasil**, se hace referencia a la discriminación ejercida en el ámbito escolar por los propios profesores. Con falta de experiencia y formación para evitar prejuicios, son los docentes quienes han sido denunciados ejerciendo *bullying* hacia alumnos extranjeros del MERCOSUR. En **Chile** también se han denunciado situaciones de *bullying* vinculadas al racismo y la xenofobia, con una interpretación similar: la falta de preparación de las escuelas para trabajar en la diversidad cultural dentro del aula. Esta carencia deja en manos del profesor de turno o el director la estrategia de integración que se imparta en su institución. También en **Ecuador** existen estudios²⁵ que muestran que los inmigrantes en las escuelas experimentan situaciones de abuso y discriminación a causa de su origen étnico, racial, regional y nacional.

Las escuelas, por su importante rol en los procesos de socialización, son ámbitos naturales para estimular la interacción, derribar estereotipos y promover

25- Sánchez (2012) y Sánchez y Oviedo (2012).

la convivencia entre los propios estudiantes, exponiendo diferencias culturales en un plano de igualdad. A modo de ejemplo, existen algunas experiencias para destacar en las que, desde escuelas u otros ámbitos educativos como ser museos, se fomentan estos aspectos.

En la **Argentina**, se realizaron experiencias interesantes con abordajes comprensivos sobre la temática. En 2011, en coordinación con el Ministerio de Educación, se creó una Mesa Interinstitucional de Educación, Migración y Niñez con la participación de personas de ámbitos académicos, gubernamentales y de la sociedad civil que tenía como propósito central el intercambio y la generación de propuestas para fomentar: a) el acceso efectivo por parte de la población migrante al derecho de educación en todos sus niveles, b) la prevención de la discriminación y xenofobia en la escuela y c) la promoción de políticas y prácticas de integración intercultural.

Una de las iniciativas que se desarrolló en 2013 en el marco del Proyecto “Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina”²⁶ fue el diseño de *RE pensar la Inmigración en la Argentina: valija de materiales*²⁷. Este sitio provee un conjunto de materiales para la formación docente, otros para trabajar en el aula, además de recursos adicionales entre los que destacan varios videos. Constituye un recurso valioso para iniciativas institucionales e individuales. Los materiales se refieren a temáticas vinculadas a la inmigración, la diversidad y los derechos. Revisan los procesos inmigratorios históricos y contemporáneos y las sucesivas modificaciones de la normativa migratoria, como una dimensión clave de la vida democrática y de la ciudadanía.

En el caso de **Chile**, diversas ONGs trabajan junto con las municipalidades para evitar la discriminación. Se llevan a cabo actividades que incluyen mediadores culturales, fomentando la integración efectiva de los niños y jóvenes migrantes, así como promoviendo prácticas inclusivas en el dictado de materias complejas, como por ejemplo la historia de Chile. La Municipalidad de Peñalolén, por su parte, ha desarrollado un programa piloto en tres colegios sobre derechos humanos, identidad e interculturalidad, persiguiendo propósitos similares.

En **Uruguay**, el Museo de las Migraciones, desarrolla –con el auspicio de empresas y ONGs– el proyecto “El MUMI va a la escuela: en los piecitos del otro”. El mismo consiste en el abordaje de la temática migratoria en las escuelas donde hay niños migrantes o hijos de migrantes, como apoyo a la institución en la inclusión escolar y social de esos niños. Se trata de talleres para aulas con niños migrantes en los que se procura acompañar al niño migrante y su institución educativa en el proceso de adaptación a un nuevo país, a la vez que educando

26- Desarrollada bajo la coordinación del Programa de Migraciones y Asilo del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y UNICEF.

27- Actualmente disponible en <http://valijainmigracion.educ.ar>

a todos los niños participantes en la aceptación de las diferencias culturales, étnicas y sociales a las que se enfrentan cotidianamente más allá de los límites de la escuela.

La idea de esta iniciativa es intervenir en el grupo en pos de la integración del niño, entendiendo ésta como la aceptación y el fortalecimiento de su cultura de origen. El proyecto, iniciado en 2014, ha alcanzado interesantes metas, tales como la conformación de una base de datos sobre la situación de los migrantes en los grupos escolares de la zona de trabajo (Ciudad Vieja); actividades desarrolladas con agentes externos (empresas privadas, ONGs, OIM) e internos (MUMI y Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo); y actividades en las escuelas. En el seguimiento preliminar dado a los grupos escolares, se ha observado una mayor integración y mejores vínculos entre los compañeros inmigrantes y su grupo escolar.

Esquema 2: Desafíos en el acceso a la educación

Principales desafíos				
Promoción de un mayor conocimiento de los procedimientos y las regulaciones	Reducción de requisitos para el acceso a programas sociales escolares	Promoción del acceso irrestricto	Formación de docentes y autoridades para el relacionamiento con los migrantes según sus perfiles	Fomento en las aulas de climas libres de discriminación y bullying de pares

El Acceso de los extranjeros a la Educación Superior

Los instrumentos relativos al acceso a la educación señalados, en general no incluyen explícitamente el acceso a la educación superior. Además, en la mayoría de los países existen regímenes específicos de las universidades. Por otra parte, la organización del sistema de educación superior, en particular del universitario, difiere de manera notable entre los países firmantes del Acuerdo en lo que respecta a la incidencia de cada ámbito de gestión –pública y privada– en la matrícula total, el costo al que se debe incurrir para estudiar y los mecanismos para acceder (exámenes de ingreso, etc.). Sin duda, la movilidad de estudiantes

a nivel superior o universitario ha venido incrementándose en la región, tanto porque responde a migración por motivos de estudio (incluyendo intercambios académicos), como por la intensificación de la migración intraregional. Asimismo, desde junio de 2016, se estableció un procedimiento simplificado de acreditación de títulos por parte de las universidades, si estos son acreditados por el sistema ARCU-Sur²⁸.

Esta situación se ve claramente en el caso de la **Argentina**, en donde el número de estudiantes extranjeros en la universidad pública más grande del país (Universidad de Buenos Aires, UBA), ha venido creciendo y a su vez también se ha modificado la modalidad a través de la cual los alumnos se inscriben. Hoy en día son muchos más quienes ingresan a la universidad en carácter de residentes (ya sea temporarios o permanentes) que por cupo para estudiantes extranjeros.

En el caso de la **Argentina**, la educación pública a nivel de grado es gratuita. La Ley de Migraciones establece el derecho irrestricto a los establecimientos educativos para la población inmigrante, cualquiera sea su condición migratoria y *en cualquier nivel*. Para los estudiantes de países firmantes del Acuerdo, habiendo aprobado el nivel medio y cumplido con los requisitos de admisión a la universidad, los interesados pueden optar ingresar por dos vías. Si son residentes, para la Universidad de Buenos Aires son válidas las mismas normas aplicables a los alumnos argentinos, es decir que deberán inscribirse en el Ciclo Básico Común (CBC) con documento nacional de identidad a fines del año anterior a comenzar la cursada. En cambio, si ingresan vía la Resolución (M.E.yC. N.º 1523/90) deberán solicitar, en la Embajada o Consulado argentino del país de origen, un cupo para realizar una carrera de grado en la UBA.

Se puede entonces estudiar gratuitamente una carrera universitaria en Argentina mediante la postulación a los cupos universitarios que anualmente las universidades argentinas nacionales (no privadas) conceden para alumnos extranjeros. Los interesados pueden postular a cualquiera de las carreras que se imparten, sin exclusión.

El Estado en **Bolivia** también implementa los protocolos del MERCOSUR mediante los cuales se reconocen los estudios cursados y se permite la continuación. Asimismo, otorgan validez a los certificados expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas por cada país en las mismas condiciones

28- Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias, resultado de un Acuerdo entre los Ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, homologado por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR a través de la Decisión CMC n° 17/08. El Sistema ejecuta la evaluación y acreditación de carreras universitarias, y se gestiona a través de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación en el ámbito del Sector Educativo del MERCOSUR. Respeto las legislaciones de cada país y la autonomía de las instituciones universitarias, y considera en sus procesos carreras de grado que cuenten con reconocimiento oficial en su país y que tengan egresados.

que el país de origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones. Si bien en los niveles inicial, primario y secundario prevalece el derecho a la gratuidad, en el nivel universitario se debe pagar una matrícula.

En **Brasil**, el ingreso a las universidades públicas supone la aprobación de un examen (Enem o Vestibular) y los estudios son gratuitos. La revalidación de los títulos de grado y posgrado la realizan solo las universidades públicas brasileñas. Hay un acuerdo sobre el reconocimiento de títulos en el MERCOSUR con fines académicos que implica que un estudiante, por ejemplo de Argentina, puede estudiar un posgrado en Brasil, pero esto no significa que su título sea reconocido o que lo habilite para el ejercicio profesional en el país.

En **Colombia**, en las universidades públicas se requiere del pago de tasas que se establecen de acuerdo a la renta familiar, pero el costo es muy superior al de la educación básica o media. Para obtener el título de bachiller, el estudiante debe validar todo el bachillerato en un solo examen a través del ICFES, según lo establecido en el Decreto 299 del 2009. Luego de la obtención de la Resolución expedida por el Ministerio de Educación de Colombia que le otorga el reconocimiento como Bachiller Académico y/o Técnico según la modalidad, el estudiante debe inscribirse y presentar el “Examen de Estado” (Saber 11), impartido por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), (Artículo 7 de la Ley 1.324 de 2009), o en su defecto solicitar ante esta entidad la homologación de un examen equivalente presentado en el país de procedencia. Con la homologación y/o presentación del examen Saber 11 y la convalidación efectuada por el Ministerio de Educación de Colombia, el estudiante puede presentarse a cualquier universidad del país, privada o pública, y gestionar su respectiva matrícula, cumpliendo con los requisitos mínimos exigidos por la institución²⁹. Colombia se encuentra realizando una serie de esfuerzos para promover intercambios y movilidad a nivel universitario (como por ejemplo, el programa MARCA).

En **Paraguay**, la inscripción de alumnos de origen extranjero se rige por la Resolución N° 53/2016 del Ministerio de Educación. Los requisitos consisten en un examen de ingreso aprobado (el cual depende de la carrera a seguir), antecedentes académicos, el documento de identidad, y el pago de matrícula.

En **Perú**, para acceder a la educación universitaria en el sector público o privado el requisito para los extranjeros es contar con carnet de extranjería (también se usa en algunos casos el carnet de refugiado).

29- En caso de que no sea posible adquirir dichos documentos con su respectiva legalización y apostilla, para Estudios Parciales el estudiante debe ampararse en el artículo segundo del Decreto 2832 de 2005, validando los grados cursados en el exterior, solicitando a la Secretaría de Educación correspondiente le ayude a ubicar un establecimiento educativo que cumpla con dichos requerimientos y realice la validación.

Cabe resaltar que en los informes por país el acceso a la formación universitaria de los migrantes en los países firmantes del Acuerdo no fue resaltado como un aspecto problemático. Es probable que esto se deba a que la población universitaria es relativamente pequeña –en comparación con la migración laboral– y a que cuenta con más recursos económicos y culturales para afrontar los problemas que puedan emerger en los procesos de inscripción y de reconocimiento de estudios anteriores.

En efecto, un estudio realizado con la comunidad colombiana en la Argentina encontró que solo una baja proporción de los participantes (8%) había tenido dificultades para ingresar al ámbito de estudios. Este pequeño grupo hizo alusión a problemas tales como la convalidación de títulos y/o materias como también a los pasos administrativos requeridos. Se sostiene que *(U)na de las principales dificultades identificada en los relatos de los migrantes educativos durante el desarrollo de los grupos focales, también se vincula con la burocracia administrativa para poder inscribirse y permanecer en las universidades. En más de una ocasión se hizo alusión a los problemas en relación a la homologación de títulos secundarios o de otros estudios que dificultaron o hicieron tardía la inscripción en la universidad* (IPMA y OIM, 2016:50).

Sin embargo, en el caso de **Uruguay** se establece un requisito para ingresar a la Universidad de la República (universidad pública y gratuita). La UdelaR es el único prestador público de enseñanza superior universitaria y el acceso al derecho a estudiar en este nivel es el más cuestionado por las organizaciones migrantes³⁰. Uno de los principales reparos es la exigencia de contar con una residencia de 3 años en el país. Hasta 1987 se requería solo un año de residencia, pero esto fue modificado aludiendo razones vinculadas al elevado número de estudiantes extranjeros y a las dificultades financieras de la universidad.

5.3 EN EL EMPLEO REGULAR Y EN LOS BENEFICIOS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

La obtención de la residencia facilitada por el Acuerdo de Residencia MERCOSUR constituye una condición fundamental para la inserción laboral de los migrantes. La irregularidad migratoria los confina a sectores no protegidos, precarios e informales. Asimismo, favorece la explotación de los trabajadores, habilitando condiciones abusivas de trabajo y el pago por debajo de lo que establece la normativa.

30- De acuerdo al informe de Uruguay, al preguntar en general qué dimensiones de acceso a derechos en salud, residencias, trabajo y educación veían más comprometidas para los ciudadanos del MERCOSUR, enfáticamente señalaban que “ahí es donde peor vamos”.

La referencia al trato igualitario de los migrantes con los nacionales en el Acuerdo se encuentra en el Inciso 3 del Artículo 9: *Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.*

Estimar los impactos del Acuerdo de Residencia en el acceso al empleo regular no es una tarea sencilla, ya que las oportunidades de trabajo protegidas también dependen de otros factores vinculados al dinamismo de las economías y a la capacidad de contralor del Estado. A pesar de ello, no hay duda de que el Acuerdo ha mejorado el acceso a la residencia y, por lo tanto, las condiciones objetivas para poder obtener un empleo formal³¹.

En relación a la dimensión laboral de las migraciones en el MERCOSUR, resultan relevantes los aportes de Pérez Vichich (2003, 2005, 2011), quien analiza la evolución de dicha dimensión retratando momentos de avances y retrocesos determinados por los vaivenes políticos. La autora insiste en la importancia de distinguir entre la libre circulación de trabajadores y las migraciones laborales tradicionales que se producen dentro y fuera de un marco de integración. El enfoque aplicado se justifica debido a que los movimientos migratorios de personas están mayoritariamente vinculados al trabajo y al empleo.

En el bloque existen instancias regionales que desde hace años vienen desarrollando instrumentos para gestionar la temática laboral en el MERCOSUR (Pérez Vichich, 2003, 2011). En el 2015, se aprobó un Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR (Resolución GMC 21/15), que pretende desarrollar acciones de aplicación progresiva con vistas a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes, como una estrategia para mejorar la calidad del empleo. El Plan reconoce como instrumentos de política regional fundamentales para la facilitación de la circulación de trabajadores al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

El Plan se estructura en dos ejes temáticos: la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR y la libre circulación de los mismos en zonas de fronteras. Para ambos ejes se desarrollan siete dimensiones: a) Normativa, b) Cooperación Interinstitucional, c) Empleo, d) Seguridad Social, e) Trabajos temporarios en los Estados Partes, f) Rol de los actores sociales y g) Difusión, sensibilización

31- Así, por ejemplo, en Chile, país en el que la visa de trabajo se encuentra supeditada a la obtención de un contrato laboral, el Acuerdo de Residencia ha tenido efectos muy positivos en lo que respecta al acceso al trabajo. Al comenzar a tramitar de permiso de trabajo, los migrantes que se encuentran habilitados por el Acuerdo pueden rápidamente formalizar una relación laboral verdadera, seria y a contribuir con el sistema previsional.

y concientización de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR. Para cumplir con estas dimensiones, se prevé la realización de diversas tareas que deben ser llevadas a cabo en el ámbito del SGT N°10 (“Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”), espacio que se ocupa de facilitar la circulación de trabajadores, y forma parte del Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía (Resolución GMC 11/13).

La Declaración Sociolaboral fue firmada por los presidentes de los entonces cuatro Estados Partes del MERCOSUR en diciembre de 1998. En julio de 2015, en oportunidad de la XLVIII Cumbre del MERCOSUR, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela aprobaron la primera revisión de la misma, la cual pasó a constituir la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015. Esta Declaración constituye un instrumento jurídico en el que se reconoce un amplio grupo de derechos, tanto de carácter individual como colectivo.

Vale destacar que a nivel internacional los países también han adherido y algunos ratificado instrumentos específicos de la OIT en materia de migración, tales como el Convenio N° 97 sobre los trabajadores migrantes y su Recomendación N° 86 de 1949; el Convenio N° 143 sobre los trabajadores migrantes y su recomendación N° 151 de 1975.

Esta sección describe las implicancias del Acuerdo para la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo. En primer lugar, examina si la obtención de las residencias vinculadas al Acuerdo habilita a trabajar de manera regular en todos los países firmantes y si existen impedimentos, cuotas u otras barreras de carácter legal para la incorporación de trabajadores extranjeros a determinadas ocupaciones. En segundo lugar, se describe la situación de los trabajadores provenientes de países firmantes en los distintos mercados de trabajo y, en tercer lugar, se indaga acerca de si el Acuerdo ha logrado incidir efectivamente en la situación laboral.

Aspectos normativos en el acceso al mercado de trabajo

En el bloque existen muchas asimetrías entre países, y en el plano laboral se pueden mencionar los diferenciales en los niveles de empleo y desempleo, salarios, condiciones laborales, cumplimiento de normativa laboral, calificación, niveles de inclusión en los regímenes de seguridad social, entre otros (Pérez Vichich, 2005:3). Más allá de estas características variables de los mercados laborales, la posesión del estatus de residente MERCOSUR (temporario o permanente), habilita a los migrantes acceder al empleo regular y cotizar en la seguridad social, al igual que los trabajadores nativos de cada país.

En **Argentina**, los migrantes con residencia y empleo regular deben aportar al sistema de seguridad social y se encuentran protegidos por la legislación laboral vigente (Ley de Contrato de Trabajo), gozando por ende de los mismos derechos que los trabajadores nativos. Algo similar ocurre en **Uruguay**.

En **Paraguay**, el código del trabajo no coloca ninguna limitación al trabajador extranjero, así como tampoco el acceso a la seguridad social. El Instituto de Previsión Social permite registrar al trabajador y le asegura en la previsión social aún sin tener cédula paraguaya. En el caso de **Chile**, la Ley 1.094 no discrimina entre tipos de trabajo que puedan realizarlos inmigrantes, y los solicitantes de visa se pueden dedicar a cualquier actividad lícita.

En **Brasil**, los extranjeros del MERCOSUR y países asociados, una vez que se encuentran tramitando la residencia ya pueden obtener una Cartilla de Trabajo y de Previsión Social que los habilita a trabajar, pasando a tener los mismos derechos y obligaciones que los nacionales brasileños, inclusive en términos de cotización para la previsión social. El Acuerdo de Residencia ha venido a representar una importante simplificación de los trámites para acceder al empleo (en comparación con los extranjeros de otros orígenes)³².

Si bien en **Ecuador** existía una norma restrictiva para el trabajo de los extranjeros, ésta fue derogada en 2015³³. En la actualidad, el trabajador extranjero ya no requiere de dicha una autorización laboral para ser contratado³⁴.

En **Colombia**, para poder trabajar la visa debe habilitar al migrante a poder hacerlo. Los extranjeros con visa de trabajo pueden acceder al empleo regular y les asiste el derecho de libertad sindical, que en virtud del principio de consustancialidad incluye el derecho de asociación sindical, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga, y se encuentra amparado para los extranjeros por la Constitución Política y por el Código Sustantivo del Trabajo.

En **Bolivia**, los extranjeros que han obtenido la residencia pueden acceder al empleo protegido por la Ley General del Trabajo.

Si bien con la residencia (o visa MERCOSUR) se habilita la posibilidad de ingresar al empleo regular y protegido en igualdad de condiciones que los nacionales, los países tienen algún tipo de restricción hacia los extranjeros. Se encuentran disposiciones específicas que regulan el acceso a determinadas ocupaciones, ya sea porque vetan el ingreso a personas que no están naturalizadas o porque

32- Son muchos los pasos que deben sortear los trabajadores extranjeros que no son parte del Acuerdo para poder acceder a un empleo regular en Brasil.

33- En efecto, el Código del Trabajo (2005) en su art.560 establecía que todo extranjero que desee ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades laborales, debía previamente obtener un certificado otorgado por el Ministerio del Trabajo en el que constase la autorización favorable de la actividad a desarrollar y que su admisión y/o permanencia en el país no afectara a la política nacional de empleo y recursos humanos.

34- La Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en Registro Oficial No. 483 de 2015, (art 54) deroga el artículo 560 del Código del Trabajo.

establecen cupos máximos de mano de obra extranjera que puede ser empleada. No es aquí el lugar para realizar una identificación exhaustiva de todas estas situaciones, se citarán solo algunos ejemplos a modo ilustrativo.

En **Chile**, el Cap. III del Código de Trabajo en sus Artículos 19 y 20 estipula que al menos el 85% de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena³⁵. De modo similar, en **Bolivia**, la Ley General del Trabajo, establece que en ninguna empresa o establecimiento el número de trabajadores extranjeros podrá exceder el 15% del total.

En el **Uruguay**, se han establecido cuotas restrictivas al acceso de trabajadores extranjeros a buques pesqueros, lo que afecta particularmente a los migrantes peruanos. Estas cuotas, introducidas por la ley de Tripulación de Embarcaciones de Matrícula Nacional de 2009 (Ley 18.498), implican que un 90% de los tripulantes pesqueros deben ser uruguayos y solo un 10% extranjeros.

Perú es un caso particular porque para regular las contrataciones de mano de obra extranjera se emplea la “Ley para la contratación de Trabajadores Extranjeros” (Decreto Legislativo N°689 05/11/1991). Este decreto está reglamentado y tiene como objetivos establecer “la preferencia a la contratación de personal nacional en el país y en el extranjero” utilizando un conjunto de recaudos, a la vez que “flexibilizar la contratación de personal extranjero y reducir los costos para estimular el desarrollo de la inversión privada”.

La ley establece que las empresas nacionales o extranjeras podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta el 20% del número total de sus servidores, empleados y obreros. Sus remuneraciones no podrán exceder del 30% del total de la planilla de sueldos y salarios. Sin embargo, si se trata de trabajadores de la Comunidad Andina, CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador), quedan exentos de estas limitaciones ya que se rigen por el “Instrumento Andino de Migración Laboral.” El tratamiento que se les da a los Trabajadores Migrantes Andinos (TMA) es el mismo que se le da a un nacional y por ello la contratación de TMA no se encuentra limitada ni en la cantidad de trabajadores que integran una empresa, ni tampoco en el monto de sus remuneraciones.

En **Argentina**, si bien no existen cuotas para la participación de trabajadores extranjeros en actividades privadas, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional establece como requisito para el ingreso a la administración pública ser argentino nativo, por opción o naturalizado, aunque señala que el Jefe de Gabinete de Ministros podrá exceptuar del cumplimiento de este requisito mediante fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante. En **Ecuador**, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) establece

35- Se exceptúa de esta disposición al empleador que no ocupa más de 25 trabajadores (para ese cálculo se excluye al personal técnico extranjero y a quienes llevan más de cinco años de residencia en el país).

que, para ocupar puestos de carrera en la administración pública, las personas migrantes deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años.

Vale mencionar que este tipo de restricciones que pueden ser consideradas como barreras al empleo han sido tratadas en el contexto del MERCOSUR. Dado que afectan la libre circulación, han sido ampliamente discutidas en este ámbito, en particular en el SGT N°10.

Radiografía del trabajo inmigrante en los países firmantes del Acuerdo

Toda política que tenga como meta mejorar el acceso a derechos requiere de información que permita realizar seguimientos para monitorear el estado de los avances. Mediante este monitoreo, realizado con información confiable y oportuna, se puede establecer si es necesario introducir mejoras en la implementación de las políticas.

Para poder realizar seguimientos sobre la situación de los migrantes en el mercado de trabajo, es preciso contar con información desagregada por país de nacimiento sobre las formas de inserción, calidad del empleo y remuneraciones, así como sobre las brechas que existen con la población nativa (a igualdad de condiciones sociodemográficas). Lamentablemente, la mayoría de los sistemas estadísticos de los países firmantes del Acuerdo no cuentan con esta información, por lo que el seguimiento en la implementación del mismo se ve limitado.

En lo que respecta específicamente al estudio del acceso al empleo protegido, los datos son fragmentarios, referidos a universos poblacionales diferentes, y relevados con distintos criterios. Algunos países cuentan con un registro de trabajadores extranjeros, como es el caso de Brasil³⁶ y de Perú. Esta información, si bien de utilidad, solo contempla a los trabajadores con empleos formales, por lo que se desconoce la situación del resto de los trabajadores.

En el caso de la **Argentina**, principal país de inmigración entre los firmantes del Acuerdo, la única información desagregada para cada origen migratorio proviene del último Censo Nacional de Población y Vivienda. Si bien de enorme utilidad, esta información corresponde a 2010 y a un punto en el tiempo, por lo que no es posible conocer los cambios acaecidos más recientemente.

Por otra parte, por su reducido tamaño muestral, las encuestas de hogares no permiten realizar análisis desagregados por origen, por lo que es necesario

36- Se trata del registro de trabajadores extranjeros (RAIS) con información desagregada. Asimismo, Brasil cuenta con el SINCRE que es el Registro Nacional de Extranjeros, dependiente del Ministerio de Justicia, donde constan los datos de cada inmigrante cuya estadía o residencia ha sido aprobada, sus datos personales, las condiciones del permiso, fecha de entrada al país, y de vencimiento de la documentación, etc.

agregar a todos los colectivos migratorios regionales. En efecto, un estudio reciente realizado para toda la población sudamericana basado en una Encuesta sobre Protección Social relevada por el Ministerio de Trabajo, ENAPROSS, describe a esta migración como de carácter laboral (con tasas de actividad más elevadas que la población nativa) y evidencia una mayor incidencia de la informalidad respecto de la población nativa (OIT, 2015).

La informalidad laboral se encuentra extendida entre los trabajadores inmigrantes de origen sudamericano, aunque ha descendido entre 2004 y 2014 en forma significativa³⁷. En el caso de las mujeres migrantes, el porcentaje de trabajadoras asalariadas protegidas por la legislación laboral se duplica, pasando del 26 al 52% y en el caso de los varones del 3% al 52%³⁸. Esta evolución corresponde a un período en el que el trabajo regular se incrementó para el conjunto de la fuerza laboral, pero la mejora fue más pronunciada para los migrantes que para los nativos, lo cual redujo la brecha entre ambos grupos de manera significativa.

Un estudio de la OIT (2015) muestra que los sectores con mayor tasa de informalidad son el servicio doméstico en casas particulares y la construcción. Estas ocupaciones, que concentran al 17,5% de la mano de obra nativa, ocupan al 39,5% de la población inmigrante sudamericana³⁹. Dado que la gran mayoría de estos migrantes provienen de Paraguay y Bolivia, los datos están reflejando más fielmente la situación de estos colectivos que la de los más pequeños que han llegado más recientemente como es el caso de los colombianos, quienes tienen perfiles de calificación más elevados y seguramente logran una mejor inserción laboral⁴⁰.

En **Chile**, empleando datos de la encuesta CASEN 2013, se observa que el porcentaje de trabajadores en ocupaciones no calificadas es superior entre migrantes nacidos en los países andinos de Sudamérica (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) que entre los chilenos (25% vs. 19,5%). Esto no significa que tengan bajo nivel educacional; de hecho, en promedio, tienen más años de estudio que los nacidos en Chile de los mismos grupos etarios. Esto implicaría que muy probablemente aquellos migrantes de países andinos estén trabajando en posiciones para las que están sobrecalificados. Asimismo, el perfil de calificación de los nacidos en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) es aún más

37- Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), correspondientes al tercer trimestre de 2004 y de 2014. Se refieren al conjunto de trabajadores provenientes de países limítrofes.

38- Se refiere a trabajadoras asalariadas a las que se les realizan los descuentos jubilatorios.

39- Vale mencionar que la estimación de un modelo econométrico estimado para el conjunto de asalariados que controla por un conjunto de variables relevantes para predecir la inserción en actividades informales, muestra una probabilidad significativamente más alta de los inmigrantes sudamericanos de desempeñar una actividad informal (OIT, 2015).

40- Los perfiles de calificación de los inmigrantes son marcadamente heterogéneos de acuerdo a sus orígenes.

elevado: el porcentaje de profesionales (16,6%) o técnicos (11,4%) es superior al promedio del nativo chileno (10,9% y 8,9%, respectivamente).

Asimismo, se observa una inserción laboral de los inmigrantes heterogénea de acuerdo a su origen. Mientras los migrantes peruanos y bolivianos se incorporan mayoritariamente en sectores de baja calificación y en empleos de mayor precariedad, como trabajo doméstico, comercio informal y construcción, la migración argentina y ecuatoriana presenta una inserción más heterogénea, en puestos de trabajo de alta, media y baja calificación, como profesionales, servicios, comercio y trabajos de cuidado y doméstico. Las inmigrantes están sobre-representadas en el servicio doméstico, particularmente las personas nacidas en países andinos (15,7% respecto de las mujeres chilenas que constituyen el 8%). También se destaca que en todas las nacionalidades hay presencia —aunque reducida— de grupos profesionales que se incorporan en trabajos coincidentes con su nivel de educación y trayectoria laboral, lo que les permite integrarse en mejores condiciones a la sociedad chilena.

Algo similar acontece en **Brasil** donde se observa una gran heterogeneidad dentro del colectivo de inmigrantes del MERCOSUR. Tanto las formas de inserción como los niveles de precariedad dependen mucho del origen. Quienes se encuentran en situaciones más desventajosas son los migrantes bolivianos, quienes se desempeñan en talleres de costura y otras actividades de baja calificación. Las marcadas diferencias entre colectivos tienen que ver, al igual que en los otros países, con el perfil de calificaciones con los que estas personas llegan a Brasil, así como con la creación de nichos específicos a lo largo de los años, fomentados por el accionar de las redes sociales migratorias. A pesar de ello, se ha manifestado por parte de funcionarios del Ministerio de Trabajo que el empleo formal entre los extranjeros del MERCOSUR ha ascendido como consecuencia del Acuerdo.

En **Uruguay**, la inmigración reciente desde países del Mercosur posee tasas de actividad más elevadas que los nativos. Sin embargo, en cuanto a la precariedad del empleo se da una situación particular que difiere por sexo y origen. Entre varones la prevalencia del trabajo informal es similar entre migrantes antiguos, recientes, nativos y migrantes de nuevos orígenes latinoamericanos (alrededor del 25%). Entre las mujeres, las que provienen de nuevos orígenes latinoamericanos son las que tienen la menor incidencia de informalidad, seguidas por las nativas. Las que poseen mayor incidencia de empleo informal son el resto de las inmigrantes (Prieto et al. 2016a). Es claro entonces que la situación en el mercado de trabajo uruguayo de los inmigrantes que provienen de países firmantes del Acuerdo depende en gran medida de su origen, aunque se reconocen actitudes xenofóbicas para con los trabajadores que son andinos, provenientes de Bolivia y Perú.

En **Paraguay**, el porcentaje de trabajadores asalariados que no aporta a la seguridad social no difiere significativamente del trabajador nativo. Sin embargo, su situación de ingresos es considerablemente mejor a la de la población paraguaya: datos de la Encuesta Permanente de Hogares del 2014 indican que mientras el 61,2% de los ocupados paraguayos tienen ingresos por debajo del salario mínimo, entre los no nativos ese porcentaje es del 38,2%⁴¹.

Bolivia es un caso particular dado que una proporción muy pequeña de la fuerza de trabajo nativa posee un empleo de carácter formal. De hecho, los problemas de informalidad y de baja productividad son agudos, siendo la tasa de informalidad del 81%⁴².

La vulnerabilidad de algunos colectivos de inmigrantes, particularmente aquellos de baja calificación y escaso tiempo de residencia, es con frecuencia aprovechada por personas inescrupulosas que lucran de esa situación. La **Argentina**, aun teniendo un marco institucional que ha impulsado activamente procesos de regularización migratoria, se mantiene en determinadas unidades productivas que operan fuera de los marcos regulatorios empleando trabajadores inmigrantes procedentes de países sudamericanos sin la documentación migratoria en regla y trabajando en condiciones de extrema vulnerabilidad, particularmente en actividades rurales y en talleres de confección textil.

En **Chile**, se han registrado fraudes en la confección y venta ilegal de contratos de trabajo ficticios para poder tramitar la visa temporaria por motivos laborales (por alrededor de 300 dólares). Mediante estos contratos, las personas pueden modificar su estatus migratorio pasando desde un permiso de turismo a la visa que permitirá luego buscar trabajo estando regularizada su permanencia en el país. Esta situación se da por desconocimiento del migrante, ya que si optara por la visa MERCOSUR no sería preciso presentar esta documentación.

Esta falta de información de los inmigrantes también se detectó en **Brasil**, en donde algunos nacionales del MERCOSUR continúan tramitando los permisos por fuera del acuerdo, situación que obviamente los desfavorece desde un punto de vista laboral puesto que deben cumplir con muchos más requisitos para poder obtener un permiso de trabajo. En dicho país también se señaló una falta de conocimiento sobre los derechos laborales, aún entre trabajadores protegidos, situación que los coloca con frecuencia a merced de personas inescrupulosas. También se ha señalado la discriminación hacia los inmigrantes en algunos ambientes laborales. Instituciones de la sociedad civil denuncian situaciones claramente discriminatorias en el caso de mujeres embarazadas bolivianas que

41- Lamentablemente la información en la que se basa la apreciación no discrimina a los extranjeros provenientes de países del MERCOSUR y asociados.

42- Datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social, BID, 2012.

por no tener protección laboral son despedidas, o que reciben una paga inferior por ser mujeres.

En **Uruguay** si bien se denunciaron casos de trabajadores peruanos en la industria pesquera que quedaron varados al aplicarse la norma del 90% de tripulación uruguaya, la situación pudo luego resolverse mediante la intervención de varias instituciones. También, tuvieron lugar denuncias de trata con fines de explotación laboral en el servicio doméstico. Las denuncias estaban dirigidas hacia agencias de contratación de personal en Bolivia que ofertaban puestos de trabajo doméstico con cama en casas de Montevideo y Punta del Este prometiendo excelentes condiciones laborales y salario. Al igual que en el caso de Brasil, las trabajadoras se encontraban con condiciones de trabajo serviles, siendo víctimas de abusos en términos de salario, alimentación y trato discriminatorio. La denuncia dio lugar a la intervención de las autoridades públicas.

Además de los abusos y violaciones de derechos laborales mencionadas, un análisis de las vulnerabilidades persistentes conduce necesariamente a considerar el flagelo de la trata de personas. En cuanto al delito de trata, en la **Argentina** (país de origen, tránsito y destino) a partir de la sanción de la Ley 26.364 de 2008, se crea el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. De este Programa depende la línea telefónica de denuncias 145, creada en 2012, que ha recibido 7.405 denuncias desde su creación a junio de 2016. Estas han permitido rescatar al 30 de junio de 2016 a 10.256 víctimas (con un alto porcentaje de personas extranjeras, siendo la enorme mayoría de países del MERCOSUR, especialmente de Paraguay y Bolivia).

En **Brasil**, una investigación realizada por la Secretaría Nacional de Justicia del Ministerio de Justicia (SNJ/MJ), en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD), identificó distintas modalidades de trata que incluyen aquellas con fines de explotación sexual pero también otras modalidades, tales como la explotación de la mendicidad y la servidumbre doméstica de niños y adolescentes, niñas “adoptivas”, personas utilizadas como “mulas” para llevar sustancias estupefacientes ilegales y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación en clubes de fútbol. En dicho estudio, realizado en áreas de frontera, se encontró una alta incidencia de trata de personas con fines de trabajo esclavo en los siguientes estados: Rio Grande do Sul, Paraná, Pará, Amazonas, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, mientras que la trata con fines de explotación sexual fue identificada en los estados de Amapá, Pará,

Roraima, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul (Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia de Brasil, 2013).

En **Paraguay**, la trata de personas también es un flagelo que se viene documentando desde hace varios años (OIM, 2005). En diciembre de 2012 entró en vigencia la Ley N° 4.788, ley “Integral contra la Trata de Personas”. En su artículo 5. Inciso 2, tipifica la trata con fines de explotación laboral y figuras análogas. La normativa establece el procedimiento y las garantías hacia la víctima, así como el proceder con las penas establecidas hacia los victimarios. En agosto de 2014, la OIM y el Ministerio Público del Paraguay elaboraron un diagnóstico sobre trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en el que se caracteriza al país es de origen, tránsito y destino y se contemplan casos de trata interna como internacional. El secuestro de los documentos, como medio de retención, es la regla mientras dura la explotación, aunque también lo es la privación de libertad en el lugar de explotación. Se obliga a las mujeres víctimas a contraer deudas, y se les exige el pago por medio de la explotación sexual; estas deudas contraídas pueden ser vía pagaré o sin documento alguno. Los principales destinos de la Trata Internacional son Argentina y España; sin embargo, también se han presentado casos de Trata de Personas con destino a otros países de América, Europa y Asia (OIM y Ministerio Público, 2014).

Chile es considerado nivel 1 respecto de la trata de personas, lo que implica que es también un país de origen, tránsito y destino (Estados Unidos, State Department, 2016). El Estado Chileno ha dispensado esfuerzos para combatir este flagelo, persiguiendo y enjuiciando quienes participan de la trata de personas. Este delito está penado por ley desde el 2011 en la ley 20.507. Desde esa fecha hasta fines del 2014 hubo, según cifras oficiales, un total de 225 personas tratadas—166 hombre y 89 mujeres—principalmente en la zona norte del país (MITP 2016). Durante el 2015 las autoridades identificaron a 65 víctimas de trata, de estas 53 eran víctimas de trata por razones laborales y 12 de trata sexual. Hay una clara división por sexo: mientras que el 100% de los hombres son víctimas de trata con fines de explotación laboral—principalmente de Bolivia y Paraguay—las mujeres son víctimas de trata con fines de explotación sexual—provenientes de Paraguay y República Dominicana.

Ecuador ha sido también calificado como un país que es un lugar de origen, tránsito y destino de trata con fines de explotación laboral, tanto interna como externa de personas de nacionalidad ecuatoriana, colombiana y peruana; de origen mestizo, indígena y afrodescendiente. Estos casos se ubicaron en zonas de frontera, tanto al norte como al sur, así como en el centro norte del país donde existen comunidades indígenas. Las niñas y las mujeres son reclutadas por lo general para realizar trabajo doméstico en condiciones de servidumbre y explotación, mientras que los niños y los hombres son reclutados para realizar

actividades agrícolas, ganaderas, mineras y de construcción. Existe una Comisión Interinstitucional encargada de ejecutar el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas (2012), bajo la coordinación de la Unidad contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (UATT) del Ministerio de Interior. Desde 2012 a 2016, el Ministerio del Interior informa que han sido rescatados 318 víctimas de trata, de las cuales 38 fueron víctimas de explotación laboral. Estas personas han recibido atención integral por parte del Ministerio de Inclusión Social y el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía.

En el **Perú**, existe una ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley 28.950 de 2007 reglamentada en el 2008), y se ha desarrollado un “Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2007-2013”, elaborado por la OIM en coordinación con el Grupo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior. El país cuenta con un “Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines” (RETA) al que accede sólo el personal policial. Las estadísticas del Sistema de Apoyo del Trabajo Fiscal (SIATF), entre 2009 y 2014 identificaron a 3.911 presuntas víctimas de trata de personas, siendo la mayoría de origen peruano.

Desafíos relacionados al empleo

Son varios los desafíos con los que se pueden encontrar los migrantes para ejercer su derecho al empleo protegido y derechos relacionados, como lo indica el Esquema 3.

Esquema 3: Desafíos en el acceso al empleo protegido de los migrantes

Principales desafíos		
Promoción de un trato igualitario	Ampliación de oportunidades laborales para los trabajadores extranjeros	Reducción de las restricciones para el acceso de los extranjeros a diferentes ocupaciones

Las denuncias y reclamos

El registro sobre las variadas prácticas abusivas hacia los migrantes en el empleo es también fragmentario e incompleto. Esto se debe a varios motivos, entre los cuales se encuentran la naturaleza de la irregularidad (desde casos de trata hasta los reclamos de trabajadores por violación a aspectos específicos de los códigos de trabajo), el desconocimiento de los migrantes de los organismos a dónde podrían efectuarse estas denuncias y la desconfianza y el temor que generan las oficinas gubernamentales.

Por otra parte, existen múltiples instancias institucionales para canalizar las denuncias o reclamos, lo que complica la posibilidad de tener un registro unificado referido a los migrantes. En este sentido, la información sobre violación de derechos laborales es sin duda parcial e incompleta, desconociéndose su real magnitud. A modo de ejemplo se citan algunas experiencias de canalización de reclamos y denuncias. Como se verá, éstas se realizan tanto en los ámbitos de las Defensorías del Pueblo, institutos gubernamentales de Derechos Humanos, organismos de fiscalización de los Ministerios de Trabajo o Ministerios de Justicia a través de sus oficinas de delitos de trata de personas, entre otros.

En la **Argentina**, los órganos que reciben denuncias por violación de derechos vinculados al trabajo son múltiples, pero se destacan las Defensorías del Pueblo (ya sea a nivel nacional, de la Ciudad de Buenos Aires o de la Provincia de Buenos Aires), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Trabajo.

En **Uruguay**, se han dado grandes avances en la detección de abusos y los mecanismos previstos para la denuncia de violación de derechos humanos a partir de la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos del Uruguay (IDDHH). La Inspectoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Defensoría del Pueblo han sido los organismos clave de intervención en casos de abusos laborales. Estos organismos han enfatizado que gran parte de las denuncias recibidas se gestaron por la intervención, ya sea vía concientización como acompañamiento de importantes organizaciones de la sociedad civil del Uruguay.

En el caso de **Chile**, si bien no existe un registro específico de los casos de litigio laboral (incluyendo discriminación) separados para migrantes, se ha informado que la Dirección encargada de Inspección de Trabajo es muy efectiva en recoger y resolver situaciones de discriminación o de cualquier falta de los empleadores al Código del Trabajo, esto sin importar la condición migratoria del demandante. La propia sociedad civil de dicho país ha indicado que la Inspección del trabajo atiende cualquier tipo de denuncia, independientemente de la situación

migratoria del denunciante. Sin embargo, con frecuencia las personas migrantes no realizan las denuncias debido a su situación migratoria y a la desconfianza que tienen en las instituciones estatales.

En **Colombia** se han realizado peticiones (quejas, asesorías o solicitudes) por parte de nacionales del Mercosur a la Defensoría del Pueblo. Si bien se desconoce si las personas denunciantes tenían o no una visa MERCOSUR, sus reclamos se referían a la falta de acceso a derechos económicos sociales o culturales (estudio, trabajo, salud, vivienda, recreación y cultura). El número, sin embargo, es muy pequeño: de un registro relevado entre el 1° de enero de 2013 y el 5 de octubre de 2016, se consignaron dos solicitudes de asesorías (personas oriundas de Chile y Ecuador) y tres quejas (dos de Ecuador y una de Perú).

También se registran algunas acciones que pertenecen básicamente a dos tipos: por un lado, la difusión de información tanto sobre derechos como sobre a dónde acudir con los reclamos y, por el otro, el de procurar mejorar la articulación entre la oferta de trabajo inmigrante y la demanda. Respecto a la primera, hay ejemplos de este tipo de iniciativas en la Argentina y en el Uruguay, mientras que respecto al segundo abordaje se han desarrollado experiencias exitosas en Chile.

En **Argentina**, la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) ha realizado recientemente una “Guía informativa para trabajadores migrantes”, cuyo objetivo es promover la regularización de la situación migratoria de los migrantes nativos de los Estados Partes del Mercosur y sus Estados asociados. Mediante esta guía se procura facilitar el acceso a la seguridad social de los inmigrantes, disminuir su empleo en el sector informal y sostener el nivel salarial en el sector. Esta guía se reparte en las obras de construcción donde desempeñan sus tareas los trabajadores migrantes. La misma contiene información útil sobre cómo se realiza el trámite de residencia y los textos de los documentos que regulan la situación migratoria, particularmente el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur (OIT, 2015).

En **Uruguay** también hay acuerdo desde los organismos gubernamentales en que la mejor forma de evitar abusos en el ámbito laboral es mediante la difusión de los derechos que asisten a los trabajadores migrantes. Es por ese motivo que se han generado mesas inter-institucionales (con participación de distintos ministerios) para abordar de una manera integral el acceso fácil y seguro a la información. Por ejemplo, se contactan con referentes de las ONG, para brindar información y promover que circule entre los migrantes. Asimismo, procuran mejorar la información que les llega los migrantes en algunas páginas web (por ejemplo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) para que conozcan temas vinculados a salario, qué hacer en caso de despido, entre otros.

En **Chile**, algunas oficinas de migrantes y/o de diversidad a nivel comunal desarrollan actividades de fomento a la incorporación de los inmigrantes al mercado laboral. Específicamente, se han realizado ferias laborales, se ha procurado establecer convenios con empresas, explicar la legislación laboral y por sobre todo trabajar cercanamente con otros organismos municipales, en particular con la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), para apoyar en la búsqueda de trabajo a los extranjeros residentes en la comuna respectiva. Es más, la OMIL ha producido una base de datos de empleadores que contratan inmigrantes.

A modo de ejemplo, la Oficina de Empleo de Santiago de Chile⁴³ tiene tres líneas de acción: potenciar y desarrollar las competencias laborales, mediante la capacitación de las personas que se encuentran en búsqueda de mejores oportunidades laborales; preparar a mediante asesorías y acompañamiento grupal y/o individual, para el proceso de su búsqueda de trabajo (preparar un CV, realizar una carta de presentación y consejos y recomendaciones para enfrentar entrevistas, entre otras); y ofrecer y buscar las ofertas laborales a través del portal laboral exclusivo, el cual muestra todas las ofertas de las empresas asociadas.

En **Ecuador**, la Red Socio Empleo es un programa del Ministerio del Trabajo cuyo objetivo es facilitar el encuentro entre la oferta (pública y privada) de empleo y la demanda. Este Programa se desarrolla a través de las Agencias Red Socio Empleo que constituye una red de oficinas que presta servicios de intermediación laboral y capacitación especializada. La primera agencia fue inaugurada el 3 de febrero del 2010 y en la actualidad se encuentran habilitadas 19 agencias en todo el territorio ecuatoriano. Además, existe la Bolsa de Empleo Electrónica que constituye el soporte informático que facilita los procesos de reclutamiento y selección de una manera simple.

El servicio está destinado a toda la población económicamente activa residente en el territorio nacional⁴⁴. De acuerdo con las estadísticas proporcionadas por el Ministerio del Trabajo, entre 2013 y 2016 se vincularon laboralmente 78.865 personas a través de la Red. La vinculación consiste en el contacto entre la empresa con los perfiles (hojas de vida, C.V.) de los candidatos que cumplen con los requisitos del puesto ofertado, más no en la contratación, que es un proceso individual de la empresa. De ese número, 93% corresponde a personas de origen nacional, 6,5% no posee registro de nacionalidad y menos del 1% son extranjeros. Dentro de ese 1%, el primer lugar lo ocupan los cubanos (125 personas vinculadas), seguidos de los venezolanos (79), los colombianos (72), peruanos (19), estadounidenses (12) y haitianos (9).

43- Información adicional: <http://www.santiago.trabajando.com/>

44- Para mayor información consultar página oficial del programa: <http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/index.jsf>

Algunos consulados, cuando sus nacionales enfrentan algún problema específico, orientan acciones para procurar contribuir a su solución. Por ejemplo, en Uruguay, el consulado de Perú anualmente reúne a trabajadores de alta mar y a trabajadoras del hogar recién llegados y dicta tres talleres anuales sobre derechos del migrante.

CAPÍTULO VI

PRÁCTICAS DESTACADAS

6.1 INTRODUCCIÓN

Este apartado rescata prácticas destacadas desarrolladas por los Estados que benefician a los migrantes y mejoran el acceso a derechos en los ámbitos de acción considerados en este estudio que puedan ser replicadas en otros contextos. La identificación de “prácticas destacadas” se guía por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecúan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como también incluye toda experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su eficacia y utilidad en un contexto concreto.

Vale enfatizar que dentro del conjunto de estas prácticas algunas pueden específicamente dirigirse a los migrantes de países firmantes del Acuerdo y algunas otras ser extensivas y beneficiar a la población inmigrante como un todo. Cabe señalar la experiencia de los países que llevan mayor tiempo implementado el contenido del Acuerdo de Residencia les permite contar con una expertise singular. Asimismo, se rescatan adaptaciones que realizaron los Estados con el fin de implementar el contenido del Acuerdo de Residencia. Específicamente, hay que señalar el esfuerzo de algunos Estados que tenían un limitado volumen de inmigración y que en los últimos años han debido incorporar un sinnúmero de nuevas prácticas.

6.2 PRÁCTICAS DESTACADAS EN EL ACCESO A LA RESIDENCIA

-Inclusión de criterio de nacionalidad MERCOSUR en norma migratoria nacional

La explícita mención del criterio de nacionalidad MERCOSUR en la más alta norma migratoria de los países le otorga jerarquía al tema y un mayor grado de estabilidad jurídica. Al mismo tiempo, esta previsión permite la inclusión de países que no son firmantes del Acuerdo -caso Venezuela- y de esta forma beneficiar a miles de migrantes y facilitar los procesos de regularización migratoria. La Ley de Migraciones N° 25.871 (enero de 2004) de Argentina incluye un artículo donde se establece un criterio de admisión de la población extranjera basado en la nacionalidad de los nativos de los Estados Parte del Mercosur, Chile y Bolivia (Art.23). En Uruguay mediante la Ley N° 18.250 promulgada en el año 2008, el Estado uruguayo contempla entre los criterios para acceder a la residencia temporal el ser ciudadano de uno de los Estados Miembros y Asociados al Mercosur (Art. 34).

-Adaptación de categorías migratorias a la Residencia MERCOSUR

La necesidad de contar con un marco normativo que contemple la posibilidad de otorgar residencias según lo estipulado por el Acuerdo de Residencia. Se establece un panorama de aplicabilidad claro y específico para los acuerdos regionales a través de herramientas adaptadas a las categorías migratorias del Acuerdo.

En 2017, en Perú se dicta el Decreto N° 1350 que constituye la nueva Ley de Migraciones. El propósito del cambio, por iniciativa del Ministerio del Interior, fue simplificar y ordenar la legislación migratoria, protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos nacionales y extranjeros. En ninguna parte del texto se hace alusión explícita al criterio de nacionalidad o al MERCOSUR. Sin embargo, en la determinación de calidades migratorias establece la de Convenios internacionales, la cual permite la residencia a los nacionales de países con los cuales el Estado Peruano tiene tratados y convenios internacionales vigentes y que establezcan la posibilidad de residencia.

-Difusión amplia del Acuerdo de Residencia

Es relevante la difusión de información para los ciudadanos extranjeros a través del diseño, elaboración y difusión de materiales a nivel nacional. Desde el Estado –entidades migratorias o no- se implementan medidas para difundir el Acuerdo de Residencia. Las iniciativas contribuyen a fomentar el acceso a la residencia mediante la información y difusión del Acuerdo. La Dirección General de Migraciones de Bolivia ofrece en su página web toda la información referente al Acuerdo de Residencia. A través de diversos recursos se difunde

de forma clara el contenido del Acuerdo como los procedimientos burocráticos-administrativos para acceder a una residencia MERCOSUR. A modo de ejemplo, en la página web se desarrolla en el apartado de “Permanencias” una Guía de Trámites por nacionalidad y en el apartado de “Prensa” una Cartilla Informativa. Por su parte, la Dirección General de Migraciones de Paraguay ofrece en su página web toda la información referente al Acuerdo de Residencia. A través del apartado “Trámites” se difunde de forma clara el contenido del Acuerdo como los procedimientos burocráticos-administrativos para acceder a una residencia MERCOSUR.

-Gestión del trámite a través de TIC

Es esencial contar con herramientas que permitan brindar un servicio eficaz, eficiente y transparente en la tramitación de las residencias MERCOSUR. La Dirección General de Migración de Bolivia automatiza el proceso de trámites de extranjería y otros a través del Sistema de Gestión de Trámites SIGET. Se trata de modernizar los servicios de migración a través de la incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación, y promover la Gestión del Conocimiento garantizado un ambiente y capacidades técnicas y tecnológicas adecuadas para el equipo de trabajo a nivel nacional. El Sistema de Gestión de Trámites permite verificar impedimentos, movimiento migratorio, requisitos solicitados y datos personales; realizar captura fotográfica, de firma y huella digital; registrar la información y documentación en una base de datos virtual; entre otros beneficios. El SIGET contribuye a acelerar el trámite migratorio y reducir los tiempos de espera entre el inicio del trámite y su resolución.

-Aplicación consular a la residencia

Países de destino han establecido y puesto en práctica los procedimientos y los medios para que las personas interesadas y elegibles puede hacer la solicitud de otorgamiento de la residencia por Acuerdo MERCOSUR a través de sus oficinas consulares en los países de origen. Lo anterior, en conformidad con el con el Artículo 3 del Acuerdo de Residencia, que prevé que el pedido de la residencia legal puede tramitarse tanto en el país de origen, mediante oficinas consulares o en el mismo país de recepción. Esto promueve procesos de migración regulares, ordenados y seguros para los ciudadanos del MERCOSUR. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia regula los aspectos procedimentales, administrativos y de trámite propio de las visas a través de la Resolución 5512/15, donde incluye la aplicación consular para permitir un manejo más efectivo frente a la dinámica migratoria. Las personas interesadas en obtener la residencia temporal o permanente por Acuerdo MERCOSUR deben diligenciar el formulario de solicitud a través del SICAT. Por su parte, la Ley 19.254 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay a otorgar residencias permanentes por Acuerdo MERCOSUR, tanto en el territorio nacional como

en el exterior. Así, se posibilita iniciar el pedido de residencia en embajadas o consulados uruguayos en el exterior. Actualmente, las oficinas consulares desde las que se pueden hacer las solicitudes en la agenda en línea son Asunción, Porto Alegre, Brasilia, Buenos Aires y Caracas.

-Otorgamiento directo de la residencia permanente

Algunos Estados habilitan el otorgamiento de residencias permanentes a nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, sin necesidad de haber surtido el paso previo de la obtención de la residencia temporaria por dos años. Existen normativas nacionales (incluyendo acuerdos binacionales que permiten el otorgamiento de residencias permanentes a nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, sin necesidad de haber completado el paso previo de la obtención de la residencia temporaria por dos años). La relevancia radica en simplificar y acortar los tiempos para la concesión de la residencia permanente, yendo más allá inclusive de lo definido en el Acuerdo de Residencia. Contar con residencia permanente de manera directa permite a los migrantes reducir incertidumbres en su proceso de integración, teniendo en cuenta el carácter indefinido del permiso para permanecer en el país de destino. En Uruguay, la Ley 19.254 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores a otorgar residencias permanentes a todos los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, sin paso previo de la obtención de la residencia temporaria de dos años. Asimismo, por medio de Acuerdos bilaterales también se habilita esta opción.

El 30 de noviembre de 2005 se firma el acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil que permite otorgar residencias permanentes a todos los nacionales de Argentina y Brasil, sin el paso previo de obtención de la temporaria por dos años. Este Acuerdo entró en vigor en noviembre de 2008. En diciembre de 2016 la República Federativa del Brasil ratifica mediante Decreto Legislativo N° 152 el “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas”, firmado en el año 2013, que permite otorgar residencias permanentes a todos los nacionales de Uruguay, sin paso previo de la obtención de la residencia temporaria de dos años, basado en el principio de reciprocidad.

-Unificación de los trámites de residencia y de documento de identidad

Se incluye como parte del trámite de la residencia (tanto temporal como permanente) la gestión del documento de identidad. Esta medida significa una mayor cantidad de extranjeros residentes en el país documentados e individualizados. Mediante el Decreto 1501/2009, Argentina unifica los requisitos necesarios para que los extranjeros obtengan su residencia y posteriormente el Documento Nacional de Identidad (DNI). Esta medida se toma

ante los numerosos casos de extranjeros que, habiendo obtenido el Certificado de Radicación expedido por la Dirección Nacional de Migraciones, encontraban serias dificultades para tramitar el DNI por el pedido de la partida de nacimiento. El DNI es indispensable para acreditar la identidad y gozar de los beneficios de seguridad social, trabajo, ejercicio de la industria, el comercio y su actividad profesional.

-Simplificación de trámites

Algunos Estados facilitan la gestión del trámite al ocuparse de constatar internamente determinados requisitos estipulados por el Acuerdo de Residencia, reduciendo la carga documental que le corresponde al migrante presentar. Por ejemplo Chile, a través de acuerdos de cooperación con los Estados a los cuales aplica el Acuerdo de Residencia, verifica los antecedentes penales. Es decir, los solicitantes deben presentar menos documentación. La Sección de visas y permanencias definitivas se ocupa del procedimiento interno de pedir los antecedentes y estudiar los casos. Consiste en una práctica positiva de facilitación del trámite. Esta medida conlleva un menor costo para el solicitante en términos de tiempo y dinero.

-Presencia descentralizada de autoridades migratorias (capilaridad territorial)

Algunos Estados desarrollan actividades de descentralización administrativa con el fin de acercar los servicios de gestión migratoria a lugares alejados del país en donde se encuentra población migrante, con el fin de facilitar los trámites migratorios, incluyendo la solicitud de residencia en el marco del Acuerdo. La amplia cobertura territorial de las autoridades migratorias posibilita el acceso al trámite de residencia a una mayor cantidad de personas. Así, Paraguay lleva a cabo las “Jornadas de Regularización Migratoria” a través del Programa “Migraciones con la gente”. Durante estas jornadas, un equipo móvil de Migraciones se instala durante una semana en distintas localidades del interior del país.

En el caso de Ecuador, todo tipo de solicitud y trámite estaba concentrado en la capital o en las ciudades más grandes. En la actualidad, el Estado ecuatoriano ha realizado un proceso de desconcentración que pretende acercar los servicios a la ciudadanía mediante nueve Coordinaciones Zonales y algunas oficinas gubernamentales en varias ciudades intermedias y pequeñas. El trámite para acceder a una residencia MERCOSUR, se puede solicitar además de en las Coordinaciones Zonales en algunas oficinas en ciudades fronterizas donde también se ofrecen estos servicios.

-Referencia y atención de migrantes por parte de gobiernos locales

Algunos municipios con alto flujo de población inmigrante diseñan e implementan mecanismos de referencia y atención a este grupo poblacional,

el cual comprende beneficiarios del Acuerdo de Residencia. El liderazgo de los gobiernos locales en la articulación de servicios de referenciación, atención y asistencia para los migrantes resulta crítico para el acceso a derechos y su inclusión social, cultural y económica. El establecimiento de este tipo de mecanismos contribuye adicionalmente a una gestión migratoria más eficiente a través del relacionamiento continuo y directo con el migrante.

En Brasil, la Ley No. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población migrante en la municipalidad de San Pablo -formaliza la existencia de los Centros de Referencia y Atención a Inmigrantes (CRAI), destinados a la prestación de servicios específicos para esta población y a la articulación del acceso a los demás servicios públicos, permitiendo la atención en unidades móviles. Los CRAI ofrecen dos tipos de servicios: referencia y atención (cada uno de ellos gestionado por una de las dos secretarías municipales involucradas). Su principal objetivo es promover el acceso a derechos y a la inclusión social, cultural y económica de las personas migrantes.

6.3 PRÁCTICAS DESTACADAS EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN

-Registros de residencias otorgadas desagregados por sexo, edad, ocupación y nivel educativo

El incremento del uso de los permisos de residencia a extranjeros como fuente para el estudio de las tendencias de la migración internacional es una de las estrategias imprescindibles para contar con un buen sistema de información estadística. Constituye un insumo indispensable para el diseño, implementación y evaluación de políticas, y su nivel de desagregación permite conocer en profundidad las características particulares de la población migrante y así desarrollar políticas sectoriales. Tanto la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina como el Departamento de Extranjería y Migración de Chile poseen sistemas completos de procesamiento de estadísticas sobre residencias concedidas incluyendo desagregación por nacionalidad, sexo, edad, estudios, y ocupación.

-Información pública periódica sobre residencias otorgadas

La difusión pública de la información sobre residencias otorgadas contribuye a transparentar las acciones del Estado en el proceso de registro, ofreciendo elementos a los usuarios para tener un mayor conocimiento acerca de la dimensión, evolución y características de las personas que han tramitado su

residencia en el marco del Acuerdo de Residencia MERCOSUR y, con ello, ejercer un mayor control sobre el proceso de implementación de dicho instrumento.

Asimismo, es relevante contar con la publicación a través de páginas web oficiales de las estadísticas sobre residencias concedidas. En Chile, en línea con los compromisos de transparencia del gobierno, el Departamento de Extranjería y Migración publica las estadísticas de extranjería, destinadas a visibilizar la realidad de la migración en Chile, a nivel nacional y regional. Se encuentran a disposición las bases de datos completas que registran los actos administrativos llevados a cabo por el Departamento de Extranjería y Migración entre 2005 y 2016, tanto en lo que se refiere a las visas temporales como a las permanencias definitivas.

6.4 PRÁCTICAS DESTACADAS EN ATENCIÓN EN SALUD

-Capacitación en el área de salud

En la región se han desarrollado diversas iniciativas tendientes a mejorar el acceso a la salud y la calidad de la atención para las poblaciones migrantes. Entre estas se incluyen capacitaciones a funcionarios, talleres con efectores de salud, difusión de derechos en las comunidades de inmigrantes, entre otras.

En Brasil, la Municipalidad de São Paulo, en el marco de un programa general de capacitación de atención a población migrante por agentes públicos, identificó al área de salud como prioritaria. El objetivo de la capacitación es garantizar el acceso al servicio público, mitigar los casos de xenofobia y aclarar dudas sobre sus derechos. La Escuela Municipal de Salud consolidó el material didáctico para el curso en un DVD. El contenido desarrolla: a) la contextualización sobre la realidad migratoria en Brasil y el mundo; b) legislación migratoria brasileña y derechos de los migrantes; c) dificultades enfrentadas por las personas migrantes en el acceso a los servicios de salud; d) y mitos y realidades sobre inmigrantes y refugiados.

En el caso de Ecuador, desde el Ministerio de Salud Pública se organizan capacitaciones obligatorias sobre derechos humanos, acceso universal, códigos de ética, atención especializada en VIH, y otros temas. En la capacitación en derechos humanos se cubren las temáticas de discriminación, xenofobia, atención integral y universal. A modo de ejemplo, en el Hospital Pablo Arturo Suárez de la ciudad de Quito, el personal tiene que asistir a estos cursos, en especial los médicos, enfermeros y auxiliares de enfermería, que son quienes atienden directamente al paciente.

6.5 PRÁCTICAS DESTACADAS EN EDUCACIÓN

-Integración intercultural en escuelas

El ámbito de la educación es propicio para el desarrollo de iniciativas que contribuyan a dos objetivos centrales: transmitir valores sobre el respeto a la diferencia y el rechazo a la discriminación y educar en derechos. Las escuelas, por su importante rol en los procesos de socialización, son ámbitos naturales para estimular la interacción, derribar estereotipos y promover la convivencia entre los propios estudiantes exponiendo diferencias culturales en un plano de igualdad.

En la Argentina, en 2011, en coordinación con el Ministerio de Educación, se creó una Mesa Interinstitucional de Educación, Migración y Niñez que tenía como propósito central el intercambio y la generación de propuestas para fomentar: a) el acceso efectivo por parte de la población migrante al derecho de educación en todos sus niveles, b) la prevención de la discriminación y xenofobia en la escuela y c) la promoción de políticas y prácticas de integración intercultural. En este marco, se diseñó el sitio web “RE pensar la Inmigración en la Argentina” que provee un conjunto de materiales para la formación docente, otros para trabajar en el aula, además de recursos adicionales entre los que destacan varios videos.

El Museo de las Migraciones de Uruguay desarrolla –con el apoyo de auspiciantes empresariales y ONGs– el proyecto “El MUMI va a la escuela: en los piecitos del otro”. El proyecto consiste en el abordaje de la temática migratoria en las escuelas donde hay niños migrantes o hijos de migrantes, como apoyo a la institución en la inclusión escolar y social de esos niños. Se trata de talleres para aulas con niños migrantes. La idea de esta iniciativa es intervenir en el grupo en pos de la integración del niño, entendiendo como integración la aceptación y fortalecimiento de su cultura de origen. En el seguimiento preliminar dado a los grupos escolares se ha observado una mayor integración y mejores vínculos entre los compañeros inmigrantes y su grupo escolar.

6.6 PRÁCTICAS DESTACADAS EN LA INSERCIÓN LABORAL

-Participación de la sociedad civil en la difusión del Acuerdo de Residencia

Desde la sociedad civil organizada, surgen iniciativas que impulsan la implementación del Acuerdo de Residencia, particularmente en términos de su difusión entre los trabajadores que aún no conocen los mecanismos disponibles de regularización migratoria. Las organizaciones de la sociedad civil pueden

tener un acceso directo a los migrantes elegibles para adelantar procesos de regularización migratoria, basados en lazos de confianza y contacto cotidiano.

El Sindicato de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), a través de su Departamento de Salud y Seguridad en el Trabajo, elaboró en 2016 una “Guía informativa para trabajadores migrantes”. La misma contiene información útil sobre cómo se realiza el trámite de residencia MERCOSUR con el fin de poder acceder a un trabajo registrado y demás derechos que le corresponden a los trabajadores migrantes (obra social, aportes jubilatorios, seguro de trabajo, etc.). Esta guía se distribuye en las obras de construcción donde parte de los mismos desempeñan sus tareas.

-Articulación de la oferta y demanda de empleo

Medida tendiente a incorporar a los inmigrantes al mercado laboral mediante el apoyo y asesoría. En Chile, algunas oficinas de migrantes y/o de diversidad a nivel comunal desarrollan actividades de fomento a la incorporación de los inmigrantes al mercado laboral. Específicamente, se han realizado ferias laborales, se ha procurado establecer convenios con empresas, explicar la legislación laboral y por sobre todo trabajar cercanamente con otros organismos municipales, en particular con la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), para apoyar en la búsqueda de trabajo a los extranjeros residentes en la comuna respectiva. A modo de ejemplo, la Oficina de Empleo de Santiago (Ilustre Comuna de Santiago) tiene 3 líneas de acción: potenciar y desarrollar las competencias laborales, mediante la capacitación de las personas que se encuentran en búsqueda de mejores oportunidades laborales; preparar a mediante asesorías y acompañamiento grupal y/o individual, para el proceso de su búsqueda de trabajo (preparar un CV, realizar una carta de presentación y consejos y recomendaciones para enfrentar entrevistas, entre otras); y ofrecer y buscar las ofertas laborales a través del portal laboral exclusivo, el cual muestra todas las ofertas de las empresas asociadas.

En Ecuador, la Red Socio Empleo es un programa del Ministerio del Trabajo cuyo objetivo es facilitar el encuentro entre la oferta de empleo (pública y privada) y la demanda. Así, las personas pueden obtener opciones de empleo y los empresarios personal calificado y apto para sus necesidades. El servicio está destinado a toda la población económicamente activa residente en el territorio nacional. Este Programa se desarrolla a través de las Agencias Red Socio Empleo que constituye una red de oficinas que presta servicios de intermediación laboral y capacitación especializada. La primera agencia fue inaugurada el 3 de febrero del 2010 y en la actualidad se encuentran habilitadas 19 agencias en todo el territorio ecuatoriano. Además, existe la Bolsa de Empleo Electrónica que constituye el soporte informático que facilita los procesos de reclutamiento y selección de una manera simple.

CAPÍTULO VII

REFLEXIONES FINALES

7.1 CONCLUSIONES

En el marco del proyecto “Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”, se desarrolla el presente estudio sobre el nivel de implementación, sus alcances y el impacto del Acuerdo de Residencia para los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, analizando las condiciones de acceso a derechos de la población migrante y las eventuales desigualdades en los países de residencia, e identificando los cambios que hubo en la vida de los migrantes desde la implementación del Acuerdo y las principales áreas sociales donde éstos han tenido mayores dificultades para ejercer sus derechos.

El Comité Regional de Expertos con antecedentes en temas de políticas y gestión migratoria desempeñó un papel importante en el desarrollo del presente informe. El propósito de dicha reunión fue abrir un espacio de reflexión y discusión acerca de los contenidos del documento elaborado, procurando generar insumos que enriquecieran las conclusiones y recomendaciones del informe, además de contrastarlas con las ya identificadas por parte de los autores del estudio.

El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, luego extendido por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú, es una piedra fundamental hacia la consecución de la libre circulación de personas en la región. Constituye la pieza más significativa en materia migratoria que ha producido el MERCOSUR y un hito en el proceso de integración social regional. El Acuerdo está centrado principalmente en facilitar la obtención de residencias mediante el establecimiento de reglas comunes, que simplifican y armonizan los requisitos exigidos. Confiere a los migrantes residentes de los países firmantes los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y

económicas que ostentan los nacionales del país de recepción. Incluye, asimismo, el derecho a la reunificación familiar y el derecho a transferir libremente las remesas.

Luego de su ratificación, el proceso de internalización se prolongó por varios años. El Acuerdo comenzó a ponerse en práctica en algunos países mediante la aprobación de legislación por congresos nacionales (por ejemplo, en Argentina, Paraguay y Uruguay); en otros mediante decretos (Brasil), o por instructivos ministeriales, resoluciones o actas de adhesión (Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú), y en Chile se aplica mediante herramientas administrativas a los nacionales de países que originalmente firmaron el Acuerdo y está pendiente de aceptación por parte del Congreso.

En la aplicación del Acuerdo

En todos los países signatarios del Acuerdo se han venido gestionando residencias específicas bajo la figura del mismo y existe un consenso generalizado en señalar que desde su implementación se ha facilitado la tramitación y se han reducido los tiempos de gestión. Como consecuencia, el número de residencias otorgadas creció de manera notable, acompañando el proceso reciente de intensificación de la migración intrarregional. La cantidad de residencias permite también visualizar el esfuerzo administrativo que desarrollaron las áreas responsables de la aplicación del Acuerdo con el apoyo de otros sectores de gobierno y de las representaciones consulares de los Estados sudamericanos en cada uno de los países, tomando en consideración el número de trámites de residencias que se concedían previo a la implementación del Acuerdo, tanto por la normativa ordinaria como por procesos de regularización extraordinaria.

Aún más, el trámite se simplifica al no exigir determinados requisitos establecidos en el Acuerdo. A modo de ejemplo, Argentina y Uruguay no solicitan demostrar medios de vida lícitos para acceder a una residencia permanente. El Acuerdo de Residencia establece que eventualmente podría solicitarse un certificado médico si éste fuere por la legislación interna del Estado de ingreso. Actualmente solo Paraguay lo incluye entre sus requisitos.

En conformidad con el Artículo 3 del Acuerdo de Residencia, algunos países han puesto en práctica los procedimientos y los medios para que las personas puedan hacer la solicitud de otorgamiento de la residencia por Acuerdo MERCOSUR a través de sus oficinas consulares en los países de origen. Esta es una opción que existe en Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Ecuador.

Una diferencia encontrada entre los países firmantes es el grado de congruencia entre los principios fundamentales del Acuerdo y las legislaciones migratorias. En algunos países, la ley migratoria contempla contenidos esenciales del Acuerdo, principalmente un enfoque de derechos de los migrantes, tal el caso de Argentina, Uruguay y Bolivia. Vale mencionar que Argentina, principal país de atracción migratoria en la región, junto con Uruguay contemplan explícitamente en sus leyes migratorias el criterio de nacionalidad para el acceso a la residencia de ciudadanos de los Estados del MERCOSUR.

Asimismo, se señalan criterios muy estrictos para la demostración de medios de vida para la tramitación de la residencia permanente que dificultan su cumplimiento para algunas personas. Además, los informes nacionales ponen de manifiesto otras dificultades en la tramitación de las residencias, tales como la falta de capacitación de funcionarios y empleados, la falta de información en los servicios consulares, los tiempos de demora en los turnos y en la resolución de los trámites.

Los costos asociados al trámite también son heterogéneos según los países. Las llamadas tasas retributivas varían entre países ya que remiten a la legislación de cada uno de ellos. Estas se aplican para diversas etapas de los trámites (inicio de gestión y evaluación de la documentación, obtención de cédula de identidad o similar, otorgamiento de la residencia, cambio de residencia, etc.) y en algunos casos tienen diversos montos de acuerdo al origen del inmigrante. Además, estas tasas no serían los únicos costos que incurren los migrantes al realizar sus trámites. Por ejemplo, la emisión de antecedentes penales. Finalmente, cabe señalar la exigencia de requisitos no establecidos en el Acuerdo de Residencia como la constancia de ingreso al país.

En la información cuantitativa sobre los beneficiarios

Este informe pretende arrojar luz sobre un aspecto hasta ahora muy poco explorado en los estudios cuantitativos sobre la inmigración al interior de los países de Sudamérica: la magnitud y el perfil demográfico de las personas inmigrantes que han accedido a un permiso de residencia en el marco del Acuerdo de Residencia. Para ello, se contó con la colaboración de las respectivas instituciones nacionales competentes en el otorgamiento de residencias, las que han aportado la información estadística solicitada para alcanzar los objetivos de este trabajo.

La inmigración intrarregional es un patrón migratorio persistente a lo largo de la historia latinoamericana que parece haber cobrado nuevo vigor en los

últimos quince años. En una región como Sudamérica, que cuenta con casi 3 millones de inmigrantes intrarregionales, algunos de los cuales arribaron a sus países de destino muchas décadas atrás, el Acuerdo de Residencia desde su implementación por cada Estado ha permitido el acceso al permiso de residencia a más de dos millones de inmigrantes sudamericanos, en convivencia con otros mecanismos de regularización migratoria. Desde la implementación plena por parte de nueve países sudamericanos, en promedio casi 200 mil inmigrantes acceden anualmente a un permiso de residencia en el marco del Acuerdo de Residencia.

El peso de las residencias otorgadas en Argentina, así como en Chile y Brasil se relaciona con el hecho de que estos países poseen los mayores números de población de migrantes intrarregionales. Argentina es el principal país receptor de los flujos de inmigrantes que se acogen al Acuerdo de Residencia, secundado por Chile y Brasil. En términos de flujos migratorios, el más numeroso según las residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia en 2016 en los nueve países sudamericanos analizados es el protagonizado por nacionales de Paraguay que accedieron a una residencia en Argentina, con 74 mil personas. Otros flujos migratorios relevantes en términos absolutos son el de nacionales de Bolivia en Argentina (49 mil) y en Chile (19 mil), así como el de ciudadanos argentinos en Chile, Uruguay y Brasil, el de ciudadanos colombianos en Ecuador, Brasil y Argentina y el de bolivianos y argentinos en Brasil.

El liderazgo de Argentina como principal país receptor de los flujos de inmigrantes sudamericanos que se han beneficiado del Acuerdo de Residencia se corrobora al observar que en ocho de los países analizados en el presente informe, aparece como país de destino principal de sus nacionales que accedieron a un permiso de residencia bajo los términos del Acuerdo. Asimismo, en casi todos los casos los principales flujos provienen de los países limítrofes.

Durante el año 2016, en la composición demográfica de las personas beneficiarias de un permiso de residencia por el Acuerdo de Residencia predominan los varones, y se concentra en edades económicamente activas. No obstante, este perfil general esconde una considerable heterogeneidad según país de destino y nacionalidad.

En términos generales, se aprecia una mayor cantidad de hombres en la composición de las residencias. Puede decirse que por cada 100 varones a los que se les concedió la residencia hay 83 mujeres en la misma condición. No obstante, el promedio regional esconde considerables diferencias al interior de los países de destino. Paraguay y Chile registran un perfil feminizado con 54 y 52% respectivamente de mujeres entre las personas que en 2016 accedieron a una residencia por el Acuerdo de Residencia. Son los únicos dos países con esta característica. Los restantes siete países estudiados evidencian un predominio

numérico de varones inmigrantes por sobre sus pares mujeres, aunque también se verifican diferencias de consideración en cuanto al nivel de masculinización.

En un extremo cercano al equilibrio entre sexos aparece el caso de Uruguay y Argentina (94 y 93 mujeres por cada 100 varones respectivamente) y en otro polo caracterizado por un perfil masculinizado cabe ubicar a los casos de Brasil, Bolivia, Colombia y Perú. En el caso de Argentina, el país que da cuenta del 75% del total de las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia, la evolución de la distribución por sexo de las residencias concedidas muestra un perfil tendiente a la masculinización. En efecto en el año 2009, el porcentaje de mujeres era del 50,1% y en el año 2016 era de 48,2%.

Asimismo, es importante destacar la heterogeneidad al interior de cada país según país de nacionalidad. Brasil, aun teniendo un número significativamente mayor de varones que de mujeres, la población que cuenta mayor peso relativo del sexo femenino es la boliviana, con 88 mujeres por cada 100 varones (53% de sexo masculino). En contraste con ello, las personas de nacionalidad colombiana, chilena y ecuatoriana son las que presentan una composición por sexo con menor proporción de mujeres (49 y 65 mujeres por cada 100 varones). Por su parte, Chile -el segundo país en importancia por volumen que da cuenta del 8% del total de residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia- presenta un perfil más feminizado con 119 mujeres por cada 100 varones para el año 2016. El promedio general total es de 52,3 % mujeres y 48,7% hombres. Sólo en los colectivos de Uruguay y Argentina los hombres son más numerosos que las mujeres (58,5% y 55, 5% respectivamente). El colectivo paraguayo es el más feminizado de todos con casi un 60%, seguido de Bolivia con casi un 55% y Brasil con un 52,5%.

Dirigiendo ahora la atención a la composición por sexo de cada colectivo nacional que ha accedido a un permiso de residencia en el año 2016, se aprecia que en sólo una nacionalidad predominan las mujeres y en las otras nueve los varones. El colectivo brasileño es el único donde predominan las mujeres con una razón de sexos que indica que por cada 100 varones hay 111 mujeres. En el otro extremo, los grupos de nacionalidad chilena y uruguaya están integrados por una mayor proporción de hombres. Los colectivos de nacionalidad boliviana y paraguaya también cuentan con predominio masculino, pero en este caso los guarismos son más cercanos a una composición equilibrada por sexo (razón de 98 y 92 respectivamente). La nacionalidad de origen no sería la determinante en la razón de sexos sino otros elementos como el mercado de trabajo del país de destino, entre otros.

Se debe tener en consideración que el perfil masculinizado de las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia puede no corresponder con el perfil de la población migrante o de los nuevos flujos migratorios que llegan a los

países de la región. La caracterización presentada analiza sólo el universo de la población que regularizó su situación administrativa a través de un mecanismo específico entre muchos otros (reunificación familiar, contrato de trabajo, amnistías extraordinarias, etc.).

En cuanto a la franja etaria, se aprecia una fuerte concentración de las residencias concedidas en los tramos etarios asociados a la participación en el mercado de trabajo. Casi 9 de cada 10 permisos otorgados corresponden a edades entre 15 y 64 años y sólo 3,8% de las personas que accedieron a una residencia por el Acuerdo de Residencia tiene 65 o más años. Cabe destacar que ciertos flujos cuentan con elevada participación de niños (como por ejemplo el boliviano en Brasil), y en otros se verifica un mayor peso relativo de población en edades asociadas al retiro laboral, como es el caso de los argentinos que han inmigrado a Brasil, Chile y Uruguay.

El país de destino con la menor proporción de residencias concedidas a personas en edades económicamente activas es Uruguay (80,1%) y el que registra la mayor proporción es Ecuador (93%). Otro dato destacable es que en Argentina y Chile hay al menos una de cada diez residencias concedidas a menores de 15 años, lo que sugiere que en estos casos existe una mayor prevalencia de migraciones de núcleos familiares integrados por adultos y sus hijos. Este último patrón no es sorprendente, a la luz de que al menos en Chile se ha observado un predominio de corrientes inmigratorias integradas por mujeres.

Haciendo un balance de la información disponible, esta investigación permitió corroborar que la única característica de los inmigrantes sobre la que se produce información estadística en todos los países estudiados es el sexo. En cambio, varios fueron los países que informaron tener dificultades para producir o comunicar datos estadísticos que presenten la distribución de las residencias concedidas según la edad de las personas. Otra constatación es que son escasos los países que relevan o difunden estadísticas sobre el máximo nivel educativo alcanzado por las personas solicitantes de un permiso de residencia, pues únicamente Argentina y Chile han estado en condiciones de aportar dicha información para el presente estudio. Argentina, Chile y Colombia presentan información sobre actividad económica. Por su parte, Brasil y Paraguay informan sobre estado civil. En el caso de Uruguay se conoce la ocupación y el nivel educativo alcanzado por los solicitantes de las residencias permanentes.

En el acceso a derechos

La obtención de la residencia conlleva enormes ventajas para los migrantes, puesto que habilita a obtener un empleo de carácter regular y facilita el acceso

a planes y programas sociales vinculados a la salud y la educación. Estos fueron propósitos explícitos del Acuerdo, el cual procura igualar las condiciones de acceso a derechos de los inmigrantes con las de los nativos.

En materia de salud

Con respecto al derecho a la salud, no existen provisiones específicas vinculadas al origen de los migrantes; la única distinción de relevancia para el acceso a los servicios de salud es, en algunos países, la condición migratoria. En general las legislaciones nacionales, particularmente las cartas magnas de los países, establecen un acceso a la salud en igualdad de condiciones a la población nativa. Sin embargo, este acceso varía de acuerdo a la cobertura y las prestaciones de los sistemas de atención pública que tienen los países y el tratamiento específico que reciben los inmigrantes que se encuentran en situación de irregularidad. La atención a los migrantes en situación migratoria irregular se resuelve de diversos modos en los distintos países, desde la atención sin restricciones pasando por prestaciones limitadas hasta sólo a atención de emergencia.

En principio los migrantes con residencia temporal o permanente vía MERCOSUR tienen, al igual que otros extranjeros con residencia, acceso a las prestaciones en condiciones similares a las de los nativos, lo que implica que, si el sistema público de salud ofrece limitadas prestaciones, éstas serán similares para ambos grupos.

Existen algunas normativas puntuales que pueden ser consideradas como restrictivas porque contradicen los principios del Acuerdo: estas tienen que ver con la imposición de tiempos de residencias mínimos para acceder a determinados servicios (por ejemplo, la interrupción legal del embarazo en los hospitales públicos de Uruguay).

Más allá de las habilitaciones legales al acceso, se han puesto de manifiesto una serie de desafíos que deben enfrentar los migrantes en su acceso a la salud. Entre ellos, los más significativos son la limitada información sobre sus derechos, las incongruencias normativas, las dificultades de tipo sociocultural para enfrentar servicios de salud en un país que no es el propio, el desconocimiento de funcionarios y efectores de la normativa relativa a la atención de la salud de los migrantes y el maltrato o discriminación en la atención (tanto administrativa como profesional). Todas estas dificultades podrían ser resueltas o mitigadas atendiendo cuestiones asociadas a la armonización de normas, procedimientos y requisitos, informando, capacitando y generando información específica.

En materia educativa

El informe también abordó el acceso a la educación de los migrantes en los países firmantes del Acuerdo. Dichos países confieren el derecho a la educación, aunque con algunas diferencias respecto a la obligatoriedad de los niveles y a la gratuidad de la enseñanza para el conjunto de la población, incluyendo a los extranjeros.

La admisión de los inmigrantes que poseen residencia en los establecimientos educativos primarios y secundarios es similar a la de los nativos, salvo que tienen que certificar sus estudios anteriores. En algunos se emplean herramientas regionales como la tabla de equivalencias del MERCOSUR, mientras que en otros se evalúan los conocimientos adquiridos previamente. Si bien en el nivel primario y secundario este reconocimiento de estudios anteriores no fue señalado como un problema de magnitud, parece ser más complejo cuando se procura cursar niveles más elevados, particularmente el universitario.

En los países en los que el acceso a la educación es gratuito para los nativos, también lo es para los extranjeros. En Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay la gratuidad de la educación en el nivel primario y secundario para alumnos extranjeros se da con independencia de su situación migratoria (como estipula el Acuerdo), aunque los establecimientos escolares procuran promover la regularización.

El acceso a instituciones universitarias públicas es irrestricto para los residentes del MERCOSUR si cumplen con las mismas condiciones exigidas a los nativos. Una excepción es el caso de Uruguay, en donde la Universidad de la República requiere una estancia mínima como residente de tres años para admitir a un estudiante extranjero.

Si bien en principio los inmigrantes provenientes de países firmantes del Acuerdo que cuentan con la documentación adecuada no tienen mayores inconvenientes para acceder a la educación, existen otras dificultades que se erigen como limitantes para el ejercicio pleno de este derecho. Entre ellas, el desconocimiento de la normativa por parte de funcionarios de áreas competentes (Ministerios de Educación, escuelas, universidades, etc.), la existencia de cupos limitados y los obstáculos impuestos al acceso de programas sociales destinados a los alumnos de escuelas públicas.

Una dificultad se destaca por sobre los otros aspectos y se vincula al tratamiento de la diferencia en las escuelas. En algunas ocasiones, se señalan situaciones de discriminación hacia los alumnos extranjeros, ejercidas por alumnos y en menor medida por docentes. Sin duda se trata de una problemática

extendida que impacta en el apego escolar de los estudiantes extranjeros y que vulnera su derecho a la educación. Existen en algunos países ejemplos de prácticas tendientes a mejorar estos climas de convivencia a través de la capacitación de docentes y directivos y de actividades llevadas a cabo con la comunidad educativa en su conjunto.

En materia laboral

Una de las motivaciones centrales de la migración intraregional en las últimas décadas ha sido sin duda la laboral. La obtención de residencias, ya sea temporarias o permanentes, facilitadas por el Acuerdo, habilita a las personas migrantes a poder ser contratadas cumpliendo con la legislación laboral vigente en los países receptores; es decir, ofrece mayores oportunidades ocupacionales, brindando la posibilidad de ser un trabajador protegido. Las cifras referidas a las residencias otorgadas en virtud del Acuerdo son alentadoras y generan optimismo respecto a su impacto positivo en la inserción laboral de los migrantes. De hecho, en algunos países hay evidencias de un incremento en los niveles de empleo protegido de los trabajadores migrantes.

Los estudios referidos a la inserción laboral evidencian situaciones diferenciadas de los inmigrantes en los mercados de trabajo. Lo que exponen con claridad es que aquellos trabajadores con baja calificación y bajos niveles de educación formal presentan un nivel de precariedad elevado, a lo que se suma como rasgo de desventaja el fenotipo indígena. La concentración de inmigrantes en sectores generalmente desprotegidos, tales como construcción, servicio doméstico, comercio ambulante, u operarios no calificados, genera que los extranjeros se constituyan en una población particularmente vulnerable.

De todos modos, vale señalar otros aspectos que también son clave a la hora de referirse a la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes. El primero se refiere a la capacidad de los Estados de ejercer control sobre las condiciones de trabajo de los inmigrantes (ya sea del trabajo no registrado como de la trata de personas). El segundo, el de la difusión de información, tanto entre empleadores como entre los propios migrantes, quienes con frecuencia desconocen sus derechos laborales o temen perder sus empleos, por lo que son empleados de manera informal con salarios más bajos que los de mercado.

En el extremo de la vulnerabilidad se encuentran las víctimas de la trata de personas. Pese a los esfuerzos desplegados en la región, este flagelo continúa vigente. En todos los países se señalan situaciones vinculadas a la trata con fines de explotación laboral en el servicio doméstico y la servidumbre, el trabajo en talleres clandestinos y en la actividad agrícola, entre las principales modalidades.

7.2 RECOMENDACIONES

En virtud de los hallazgos obtenidos, es posible realizar una serie de recomendaciones para potenciar los resultados positivos de la implementación del Acuerdo y, por ende, avanzar en el propósito de igualar los derechos de migrantes y nativos.

Sobre la obtención de la residencia

En el plano normativo, si bien la mayoría de los países han realizado esfuerzos por adecuar sus legislaciones con un enfoque de derechos, resulta necesario atender la situación de aquellos que se encuentran en proceso de discusión, debate parlamentario y definición en alguna instancia estatal.

Con respecto a la tramitación de las residencias, estos procesos podrían agilizarse mediante una serie de medidas tales como mejorar los mecanismos de comunicación de los consulados en relación al Acuerdo de Residencia en general y a los trámites y requisitos específicos para obtener las residencias; entrenar a funcionarios y empleados de las oficinas encargadas de trámites migratorios sobre el Acuerdo de Residencia; reducir los costos de tramitación; simplificar el trámite disminuyendo el número de oficinas que requieren aprobar la documentación correspondiente; ampliar el número de empleados y de sedes en las que puede realizarse el trámite; extender los horarios de atención al público; realizar campañas de información pública sobre los beneficios del Acuerdo en lugares frecuentados por inmigrantes; e informar sobre organismos en los que puedan realizarse denuncias o demandas.

Otra medida sugerida consiste en promover la implementación del Acuerdo en sede consular, que permita a los migrantes tramitar una residencia antes de ingresar al territorio del país donde pretende establecerse reduciendo de esta forma la carga de trabajo de las instancias migratorias. Asimismo, esta acción promueve procesos de migración regulares, ordenados y seguros para los ciudadanos del MERCOSUR.

Otra recomendación clave consiste en simplificar el requisito de certificación de medios de vida, por ejemplo posibilitando el desarrollo de actividades autónomas. Algunos países imponen un criterio restrictivo en relación al concepto de trabajo, ya que por lo general implica demostrar la posesión de un empleo de carácter regular en un establecimiento registrado. El requisito es difícil de cumplir en el contexto de una región donde la incidencia del empleo informal, tanto autónomo como asalariado, es elevada y entre algunos grupos

de inmigrantes es aún más alta. Dos países, Argentina y Uruguay, no solicitan demostrar medios de vida lícitos.

Finalmente, es relevante la difusión de información para los ciudadanos extranjeros a través del diseño, elaboración y difusión de materiales. Desde el Estado –entidades migratorias o no– y otros actores no estatales, se puede jugar un rol clave en generar iniciativas que contribuyan a fomentar el acceso a la residencia mediante la información y difusión del Acuerdo.

Sobre la Información

La investigación realizada permitió no sólo describir las tendencias más salientes en materia de concesión de residencias por el Acuerdo de Residencia sino también identificar fortalezas y debilidades respecto a la elaboración y difusión de estadísticas migratorias basadas en permisos de residencia otorgados a extranjeros y, en particular, los concedidos en el marco del Acuerdo de Residencia a nacionales de países sudamericanos.

Si bien se han verificado avances, todavía queda camino por recorrer para lograr que los sistemas estadísticos nacionales produzcan información de calidad. Para ello, se proponen a continuación algunas recomendaciones de orden general y otras más específicas, de índole técnica.

Para comenzar, es necesario contar con información apropiada, comparable y oportuna que permita efectuar un seguimiento de la situación de los migrantes regionales en lo que respecta al acceso a la salud, la educación y el trabajo. Una política basada en derechos lleva implícita la necesidad de rendir cuentas sobre los avances y dificultades.

Con el fin de mejorar la elaboración y difusión de estadísticas basadas en permisos de residencia concedidos a inmigrantes, es necesario fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones nacionales involucradas. Para ello existen dos estrategias básicas posibles que idealmente no son excluyentes y deben complementarse una a otra:

- a) Crear oficinas de estadística en las instituciones donde no existen y fortalecerlas en aquellas donde ya existen, aumentando la dotación de recursos humanos dedicados a tales fines y mejorando su capacitación.
- b) Fortalecer la cooperación interinstitucional entre las instituciones de migración y las oficinas nacionales de estadística (INEs), siguiendo y profundizando el camino emprendido por algunos países andinos en materia de explotación de los registros de entradas y salidas de pasajeros internacionales (Colombia, Perú y Ecuador).

Cabe subrayar que la estrategia de articulación interinstitucional entre las instituciones de migración y de estadística se sustenta además en el hecho que los institutos nacionales de estadística tienen como cometido legal ejercer la función rectora de los sistemas estadísticos nacionales.

La recomendación de fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones de migración se encuentra directamente vinculada a la sugerencia de incrementar la articulación interinstitucional. Por ejemplo, el establecimiento de un acuerdo de trabajo interinstitucional con los institutos nacionales de estadística puede contribuir a fortalecer las capacidades técnicas de una oficina de migración, mediante la concreción de actividades de capacitación a sus funcionarios en temas vinculados a estadísticas migratorias. Otros actores que pueden colaborar en este proceso de mejora de las estadísticas migratorias, bajo un marco de beneficio mutuo entre las diversas partes involucradas, son la academia y los organismos internacionales.

Independientemente de los procesos de mejora de la producción de estadísticas migratorias que eventualmente ocurran a nivel nacional, es necesario adoptar criterios comunes entre países para promover una mayor armonización técnica y conceptual de las estadísticas migratorias en general y de las basadas en permisos de residencia en particular. En esta dirección, es necesario promover instancias de coordinación y articulación técnica regional en materia de estadísticas migratorias, siguiendo las buenas prácticas implementadas por las oficinas nacionales de estadística.

La lista de informaciones que en cada país sudamericano debe reunir el registro estadístico de los permisos de residencia otorgados a extranjeros, pensando en la explotación estadística de los datos, puede agruparse en dos conjuntos: a) datos invariantes: sexo, fecha de nacimiento y país de nacimiento; b) datos variantes: país o países de nacionalidad, lugar de residencia (país y división administrativa mayor), nivel educativo, condición de actividad económica, descripción de la ocupación principal y del sector de actividad económica.

Un requisito necesario para la realización de futuros estudios comparativos que examinen las características de los migrantes que acceden a permisos de residencia en los países sudamericanos es producir información estadística armonizada sobre el nivel educativo y las variables de inserción laboral. Para ello es necesario adoptar criterios comunes de relevamiento de la información y, en particular, utilizar los criterios internacionales de clasificación de las ocupaciones y sectores de actividad económica. Dicha tarea puede hacerse con la contribución de las oficinas nacionales de estadística, que por realizar censos de población y encuestas de hogares con regularidad, cuentan con personal técnico que puede participar en un proceso de capacitación a los funcionarios encargados de registrar la ocupación y el nivel educativo de los individuos, de

modo de asegurar buenos estándares de calidad en el relevamiento en estas variables clave, que suelen relevarse con bajos niveles de calidad en los registros administrativos de diversa índole.

Pensando en la construcción de sistemas nacionales integrados de estadísticas migratorias, es necesario relevar el país de nacimiento de las personas que inician un trámite de residencia. Debe tenerse en cuenta que, en términos sociodemográficos, la definición de migrante internacional consensuada internacionalmente corresponde a las personas que residen en un país diferente al de su nacimiento. Esto es especialmente relevante en Estados sudamericanos donde muchos ciudadanos poseen la nacionalidad de más de un país, gracias a la presencia considerable de descendientes de inmigrantes. Otro caso especial son los hijos de emigrados retornados que en censos y encuestas son captados como inmigrantes por haber nacido en el exterior, pero por su propia condición suelen tener la nacionalidad del país de sus padres. En suma, es deseable relevar tanto el país de nacimiento de los individuos como la(s) nacionalidad(es). Esto permitirá integrar la información de los registros migratorios con la que surge de censos y encuestas, permitiendo aprovechar las fortalezas de cada fuente de información y mitigar las limitaciones de cada una de ellas.

Con el fin de dar seguimiento a la información estadística presentada en este documento, se recomienda que a futuro cada país publique y difunda en las páginas webs de las respectivas instituciones nacionales competentes, como mínimo todos los años, el siguiente conjunto de tablas estadísticas armonizadas:

- ✓ Número de residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia según país de nacionalidad y sexo. País XX, año XX.
- ✓ Número de residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia según país de nacionalidad y grupo de edad. Población masculina. País XX, año XX.

Asimismo, sería propicio que en la medida de lo posible a futuro todos los Estados Partes y Asociados al MERCOSUR recojan información armonizada respecto al nivel educativo, la condición de actividad y la ocupación principal de las personas solicitantes de residencias.

Finalmente, con el propósito de incrementar la comparabilidad de información estadística con censos y encuestas, es preciso que las instituciones productoras de estadísticas migratorias basadas en registros difundan datos desagregados por país de nacimiento y año de llegada de los inmigrantes. El indicador básico que debe proporcionar un registro de residencias concedidas es el número de residentes de nacionalidad extranjera en cada país llegados en cada año (t), por lugar de residencia, país de nacimiento, sexo, edad, nivel educativo, condición de actividad económica y ocupación (indicador de flujo de inmigrantes extranjeros).

Sobre la atención en salud

Si bien las prestaciones de salud a las que pueden acceder los migrantes se vinculan de manera directa con el nivel de desarrollo de los sistemas nacionales de salud, los inmigrantes deben conocer cuáles son sus derechos y las prestaciones a las que pueden acceder, así como recibir un trato digno en los servicios de atención a la salud. Se requiere, por lo tanto, brindar información precisa sobre las prestaciones a las que pueden acceder los inmigrantes. Esta información debiera ser provista tanto en el momento de tramitar la residencia como en los centros de atención a la salud (hospitales y centro de atención primaria). Asimismo, es preciso involucrar a las organizaciones de migrantes de modo de hacerlas partícipes en la difusión de sus derechos, así como en la promoción de la regularización migratoria.

Por su parte, resulta oportuno avanzar en la formación de instancias interinstitucionales para la discusión y el tratamiento de problemas sobre el acceso a la salud de los migrantes, tal como ha sido probado en varios países.

Además, es necesario informar a los inmigrantes sobre los organismos en los que pueden realizar denuncias o demandas, capacitar a funcionarios y administrativos del sector salud sobre las implicancias del Acuerdo de Residencia en lo que respecta a la atención de la salud de los migrantes, considerando que la falta de información genera prejuicios, discriminación y xenofobia, y garantizar y promover la igualdad de trato en la diferencia a través de un plan de sensibilización de los efectores de salud sobre las diferencias culturales pero también sobre la normativa que establece derechos en este campo.

Sobre la educación

En cuanto al acceso a la educación, es necesario combatir la discriminación y el bullying que, en algunos casos, padecen alumnos extranjeros. En este sentido, se recomienda capacitar y sensibilizar a los docentes y directivos en el tratamiento con poblaciones inmigrantes a fin de combatir la discriminación y la xenofobia en las aulas. Los efectores educativos deben fomentar el trato igualitario entre los alumnos.

Asimismo, se sugiere difundir en el ámbito educativo las implicancias del Acuerdo para la aceptación de alumnos extranjeros; simplificar los mecanismos de reconocimiento de estudios anteriores; armonizar requerimientos del sistema educativo que contradicen principios del Acuerdo (como el requisito de años de

residencia para obtener determinados planes o poder acceder a la universidad); entre otras medidas.

En materia laboral

Si bien con la residencia (o visa MERCOSUR) se habilita la posibilidad de ingresar al empleo regular y protegido en igualdad de condiciones que los nacionales, los países tienen algún tipo de restricción hacia los extranjeros. Se encuentran disposiciones específicas que regulan el acceso a determinadas ocupaciones, ya sea porque vetan el ingreso a no nacionales o porque establecen cupos máximos de mano de obra extranjera que puede ser empleada. Este tipo de limitaciones deberían minimizarse o eliminarse plenamente.

En lo que respecta al acceso al trabajo protegido hay tres aspectos que se erigen como claves a la hora de atender la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes. El primero es la difusión de información sobre el empleo de migrantes, tanto entre los propios migrantes como entre sus empleadores, brindando información al momento en que las personas realizan sus trámites migratorios y en otras instancias del proceso de inserción en el país. El segundo es la promoción de medidas tendientes a alentar la inserción de los migrantes en el empleo formal, reforzando los mecanismos de control en los ámbitos laborales. El tercero remite a la necesidad de avanzar en la cooperación regional sobre asuntos previsionales.

Con el fin de evaluar los avances en materia laboral, es menester insistir en la necesidad de generar información pertinente, oportuna, regular y comparable que permita efectuar un seguimiento adecuado de los procesos de incorporación de los migrantes a los mercados de trabajo (acceso al empleo regular, situaciones de explotación laboral, etc.) de los países firmantes del Acuerdo.

Finalmente, como recomendación general, los Estados deberían trabajar a nivel regional en otras herramientas comunes que complementen el contenido del Acuerdo de Residencia. Desde el bloque se han generado algunos instrumentos regionales que inciden en la tramitación de las residencias. Así, el “Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos para Trámites Migratorios” constituye un ejemplo concreto de medidas comunes que facilitan la tramitación de la residencia. Asimismo, existen instancias regionales que desde hace años vienen desarrollando instrumentos para gestionar la temática de salud, educación y laboral en el MERCOSUR. Los instrumentos regionales ayudan al fortalecimiento del proceso de integración al crear marcos comunes que uniformizan la acción de los Estados.

CAPÍTULO VIII

REFERENCIAS

Acosta, Diego (2016). Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model? *Migration Information Source*. Migration Policy Institute. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model>

Alfonso, Adriana (2012). *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina* en Cuadernos Migratorios Num. 3. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.

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

Arcos, M. A. 2013. “‘Talleres clandestinos’: el traspaso de las ‘grandes marcas’.” Organización del trabajo dentro de la industria de la indumentaria”, *Cuadernos de Antropología*, No. 10: 333-351. Julio-Diciembre

Arias SG, Moreno RM, y Nuñez DG. 2010. Inmigración Latinoamericana en Chile: Analizando perfiles y patrones de localización de la comunidad peruana en el Area Metropolitana de Santiago, *Tiempo y Espacio*, 25. (online journal ISSN 0719-0867)

Asa, P. y Ceriani Cernadas, P. (2005). Política migratoria en el Cono Sur: Los acuerdos del Mercosur y la nueva ley de migraciones en Argentina. *Beyond Law*. Vol. 11, 28, 39-65.

Barvinsk, G.M., 2014. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera en URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* No. 14, junio 2014, pp 68-78. Quito - Ecuador.

Bello, J., 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.

Binstock, M. y Cerrutti, M. 2016. “Adolescentes inmigrantes en escuelas medias de Buenos Aires: experiencias de discriminación y barreras para la integración” en *Desarrollo Económico*, Num. 217, Instituto de Desarrollo Económico y Social, IDES, Buenos Aires, Argentina.

Bizzozero, L. y Pastorino, A. (2003). Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ámbito del MERCOSUR. *Cena Internacional*. 1, 5-13.

CEPAL. 2012. *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Cerrutti, M. 2005. “La migración peruana a la Argentina: su evolución y características” en *Población de Buenos Aires*, Año 2 (2): 7-25.

Cerrutti, M. 2006. “Problemas de salud, utilización de servicios de salud y conductas preventivas de los migrantes limítrofes en la Argentina” en Elizabeth Jelin (Dir.) *Salud y Migración Regional. Ciudadanía, Discriminación y Comunicación Intercultural*, Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, IDES.

Cerrutti, M. 2009. “Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina” en Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población, Num 02. Buenos Aires: Dirección Nacional de Población, Secretaría del Interior.

Cerrutti, Marcela (2009), Gender and Intra-Regional Migration in Latin America, *Human Development Research Paper 2009/12*, UNDP.

Cerrutti, M. 2010. *Salud y Migración Internacional Mujeres Bolivianas en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA y Centro de Estudios de Población, CENEP.

Cerrutti, M. y Binstock, G. 2012. *Los estudiantes inmigrantes en la escuela secundaria. Integración y Desafíos*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

Cerrutti, M y Maguid A. (2011) “Migrantes Sudamericanos en España: Tendencias Recientes y perfil de sus migrantes”, en *Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas*. Cuadernos Migratorios Num. 1, Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para América del Sur.

Cerrutti, M. y Parrado, E. 2015. “Intraregional Migration in South America: Trends and a Research Agenda” *Annual Review of Sociology* 41.

Ceva M. 2006. La migración limítrofe hacia Argentina en la larga duración. *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, eds. Grimson A. and Jelin E. Buenos Aires: Prometeo.

Conferencia Suramericana de Migraciones. 2014. Estudio sobre Experiencias en la Implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados. Documento de la CSM. OIM, Secretaría Técnica, Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Consulado de Colombia, IPMA y OIM. 2016. *La migración colombiana a la Argentina*. Buenos Aires: Amerian SRL.

Courtis C. 2011. Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en Argentina, Chile y Ecuador, en *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas Tendencias, Nuevos Enfoques*, ed. Martínez Pizarro J. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires e IPPDH, 2014. Acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos Mercosur.

Herrera Mosquera G, Moncayo MI, y Escobar García A. 2012. Perfil Migratorio del Ecuador. Quito: Organización Internacional para las Migraciones.

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

IPPDH y OIM. 2016. Migración, derechos humanos y política migratoria. Serie Migración y Derechos Num. 1. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas del Mercosur.

IPPDH y OIM. 2017. Migrantes regionales en la Ciudad de San Pablo. Derechos sociales y Políticas Públicas. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR y Organización Internacional para la Migraciones.

Maguid, A. (2005). La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. Estudios Migratorios Latinoamericanos. 57, 249-286.

Maguid A y Bankirer M. 1993. Saldos migratorios internacionales de las dos últimas décadas intercensales 1970-1990, presentado en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Asociación de Estudios del Trabajo.

Mancuello Alum, J.N y Cabral de Bejarano, S.M. (2011) Sistema de salud en Paraguay, en *Revista de Salud Pública Paraguaya*, Vol. 1 (1): 13-25.

Mármora, L. (1997). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM/Alianza.

Martínez Pizarro, J. and Stang, M. F. (2006). Migratory treatment in the South-American sub-regional integration spaces. *Papeles de Población*. 48, 64-92.

Modolo, V. 2012. Política migratoria regional. El caso de la Residencia MERCOSUR (2002-2011), en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Vol. 18(26): 40-58.

Monsalvo, A.P. 2011. “Los migrantes sudamericanos en el mercado de trabajo argentino: informalidad del empleo y brechas salariales” en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo, *La Inmigración Laboral de Sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo.

Muñoz Bravo, T. M. 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”, IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: Crisis global y estrategias migratorias, Quito, Ecuador, 2011.

Naciones Unidas (1999) Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales. Revisión 1. (versión original en inglés 1998). Nueva York: División de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1s.pdf

Novick, S. (2010 Dir.) Migraciones y MERCOSUR. Una relación inconclusa (pp. 51-72). Buenos Aires: Catálogos.

Nicolao, J. 2015. Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de la Argentina en el Foro Especializado Migratorio en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*

Organización de Estados Americanos (2015), Tercer Informe del Sistema de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas. OAS-OCED. Washington D.C.

Organización Internacional para las Migraciones (2017), Tendencias Migratorias, Informe Migratorio Sudamericano N° 1.

Organización Internacional para las Migraciones (2013), *Los sistemas de información en Migraciones Internacionales en los países de América del Sur*. Buenos Aires: Oficina Regional de la OIM para América del Sur.

Organización Internacional para las Migraciones (2013b), Perfil Migratorio de Colombia 2012. Bogotá: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones (2012a), *Evaluación rápida de las estructuras de recolección de datos en el área de las migraciones en América Latina y los países del Caribe*. Bruselas: OIM. Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/Estudio_Evaluacion_rapida_FINAL.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones (2012b), *Perfil Migratorio del Ecuador 2011*. Quito: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones (2011b), *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*. Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para América del Sur.

Organización Internacional para las Migraciones (2010), *Perfil Migratorio do Brasil 2009*. Geneva: OIM.

OIM, 2005. *La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.

OIM y Ministerio Público de la República del Paraguay. 2014. *La Trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual en Paraguay 2010 – 2013*. Asunción Organización Internacional para las Migraciones y Ministerio Público.

Organización Internacional para las Migraciones/IPMA (2016) *La Migración Colombiana en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.

OIT. 2015. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

OPS. 2012. *Salud en Sudamérica Edición de 2012 Panorama de la situación de salud y de las políticas y sistemas de salud*. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 2012.

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2009). *Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos*. Montevideo: OPPDH.

Ortega S., O. (1985) “El Cité en el origen de la vivienda chilena”, en: *Ciudad y Arquitectura* (CA), N° 41, Santiago, septiembre de 1985.

Pacecca, M. I. y Courtis, C. 2006. “Migración y trabajo precario, ¿un par desarticulable?”. *E-misferica*, vol. 3-2, noviembre.

Pellegrino A. 1989. *Migración internacional de latinoamericanos en las Américas*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía.

Pellegrino A. 1995. *La migración internacional en América Latina, Notas de población N°62*.

Pellegrino A. 2003. *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes, Serie Población y Desarrollo 35*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, División de Población.

Pérez Vichich, N. (2003). La movilidad de trabajadores en la agenda del MERCOSUR. *Revista Studi Emigrazione*. 149,45-61.

Pérez Vichich, N. (2005). El Mercosur y la migración internacional. Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and The Caribbean, Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat Mexico City, 30 de noviembre al 2 de diciembre.

Pérez Vichich, N. (2011). El Mercosur ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas. En Cerqueira Filho, G. (Org.). (pp. 331-343).

Ribeiro de Oliveira, A.T.; Pereira, F. y Quintino, F. (2015), O Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) e a Migração Regular no país. En Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Tonhati, T.; Dutra, D., *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2015*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF.

Recchini de Lattes Z y Lattes A. 1969. *Migraciones en la Argentina, estudio de las migraciones internas e internacionales, basado en datos censales, 1869-1960*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato di Tella.

Sánchez, C. 2012. *Niñez inmigrante en Quito: conflictos en torno la convivencia en las escuelas*. Tesis de maestría, FLACSO, Sede Ecuador.

Sánchez, C. y Oviedo S. (2012). *Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Ecuador: avances y deudas en el cumplimiento de sus derechos*. Quito: CLACSO / CAEU-OEI. Mimeo.

Santo Tomas, Patricia A., Lawrence H. Summers & Michael Clemens (2009), *Los migrantes cuentan. Cinco pasos para la obtención de mejores datos migratorios*. Washington: Center for Global Development.

Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia de Brasil, 2013 *Evaluación de la trata de personas en las regiones fronterizas de Brasil*, Brasilia; Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia de Brasil.

Stefoni, Carolina (2002), *Mujeres inmigrantes peruanas en Chile*. Papeles de Población, vol. 8, núm. 33, julio-septiembre, 2002. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

Taks J. 2010 *Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay” en Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, Eds. Zurbriggen C. y Mondol L. Montevideo, FLACSO Uruguay/UNESCO.

Texidó, E. y Gurrieri, J. 2012. *Panorama migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires: Organización Internacional para las migraciones, OIM.

UNPD, 2013. *Human Development Report. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: UNDP.

Ventura, D. (2008) Overlapping Asymmetries or Normative Cubism? The Transposition of Norms in MERCOSUR, en Blayde, J; Fernandez-Arias E.F. y Giordano P. (Eds.) *Deepening Integration in MERCOSUR Dealing with Disparities*. Washington DC: Inter-American Development Bank, IADB.

Villa M. y Martínez Pizarro J. 2000. *Trends and patterns in the Americas. In International Migration and Development in the Americas*. Symposium on International Migration in the Americas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL, Seminarios y Conferencias, Serie 15

Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin, Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR, Montevideo, FLACSO, 2010.

CAPÍTULO IX

ANEXOS

ANEXO 1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Objetivos

El objetivo general del presente estudio es evaluar la implementación del Acuerdo sobre Residencia en los Estados firmantes (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador), así como los cambios que dicho acuerdo ha generado en las condiciones de acceso a derechos de la población migrante residente en los países de la región al 31 de diciembre de 2016. En este sentido, se procura determinar en qué medida el Acuerdo ha contribuido con los procesos de obtención de residencias y el acceso a derechos, y cuáles continúan siendo los principales desafíos en su implementación.

Para ello, se pensaron los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer en qué medida la normativa migratoria de cada país se adecúa a los principios del Acuerdo, lo cual implica identificar cómo ha sido internalizado el mismo (ley, decreto, disposición, etc.) y si se adecúa a las normas vigentes en el país¹.
2. Determinar si los ciudadanos de los países firmantes pueden acceder a las residencias bajo las condiciones establecidas en el Acuerdo. Este examen implica identificar, por un lado, si las residencias se otorgan a todos los inmigrantes

1- Vale señalar que los reportes nacionales en los que se basa este informe fueron realizados con anterioridad a las modificaciones en las legislaciones migratorias de algunos países. En Perú, el 6 de enero de 2017 se dicta el Decreto N° 1350, que deroga los anteriores y que constituye la nueva Ley de Migraciones en dicho país. En Ecuador, el 5 de enero de 2017, en el Pleno de la Asamblea Nacional, se aprobó por unanimidad la Ley de Movilidad Humana, la cual regula el ingreso de extranjeros y garantiza derechos y obligaciones para los ecuatorianos que viven en el exterior. En Argentina, el 27 de enero de 2017 se firma el Decreto 70/2017 que modifica la Ley de Migraciones 25.871. El 24 de mayo de 2017, el presidente de la República de Brasil promulgó la nueva Ley de Migración votada por el Senado en abril de 2017, vigente a partir de noviembre de 2017.

de los países firmantes sin excepción, y por el otro, si existen obstáculos en la tramitación que restrinjan la posibilidad de acceder a dichas residencias.

3. Establecer si los inmigrantes de países firmantes del Acuerdo tienen acceso a la salud, el trabajo regular y la educación en las mismas condiciones que los ciudadanos nativos. Al respecto, se persigue:

3.1. En cuanto a los servicios de salud: establecer si existen dificultades específicas en la atención a la salud de los migrantes, ya sea debido a incongruencias normativas o procedimentales, a la falta de conocimiento de la normativa por parte de efectores, a cobros inadecuados, a discriminación hacia ciertos grupos de migrantes, entre otros.

3.2. En cuanto a la educación: determinar si los migrantes pueden acceder a los servicios educativos en igualdad de condiciones que los nativos. Esto implica identificar la existencia de restricciones para asistir a establecimientos educativos o para obtener títulos.

3.3. En cuanto al empleo regular: determinar bajo qué condiciones los migrantes pueden acceder al mercado de trabajo en igualdad de condiciones que los nativos. Si bien los mercados laborales en América Latina tienen elevados porcentajes de trabajadores en condiciones precarias, se procura establecer si los migrantes enfrentan particulares dificultades explícitas o implícitas para acceder al empleo regular.

4. Identificar “prácticas destacadas” sobre la implementación de los términos del Acuerdo de Residencia y su impacto en el acceso a derechos de los migrantes, con el objeto de que puedan ser replicadas en otros contextos².

Marco metodológico

Esta investigación requiere distinguir diferentes dimensiones y planos de acción que deben converger para una efectiva y eficaz implementación del Acuerdo de Residencia. En efecto, la aplicación del Acuerdo depende de un conjunto de aspectos tales como aspectos normativos que no entren en contradicción con sus principios, procedimientos adecuados para la implementación, personal idóneo y versado en la materia, la difusión de sus principios entre los interesados, y la adaptación de estructuras de administración. Por supuesto son también claves la voluntad política de los gobiernos y la presencia de una sociedad civil proactiva y movilizadora.

2- Vale enfatizar que dentro del conjunto de prácticas destacadas algunas pueden específicamente dirigirse a los migrantes de países firmantes del Acuerdo y algunas otras ser extensivas y beneficiar a la población inmigrante como un todo.

Un análisis como el que aquí se propone requiere de un abordaje multimétodo y multisituado. Es por dicho motivo que en cada país firmante del Acuerdo se realizó un relevamiento de información de características similares realizado por consultores contratados por la OIM. La coordinación del estudio estableció las pautas generales a seguir en cada país mediante un protocolo de investigación en el que se definió el proceso de obtención de información y los lineamientos del análisis de un modo relativamente similar y comparable para todos los países, aunque contemplando la posibilidad de dar cuenta de situaciones particulares locales. A partir de los informes entregados por los consultores a cargo de cada país, se elaboró el presente informe final³.

En el marco de este proyecto se realizó:

a) Análisis cuantitativo de la información de las residencias concedidas a través del Acuerdo de Residencia en los países. La información de residencias temporarias y permanentes fueron provistas por las áreas competentes en la aplicación del Acuerdo. También, se analizaron las características de los migrantes que accedieron a la residencia que se informaban en los datos recibidos.

b) Análisis documental de fuentes secundarias. En cada país se realizó una revisión con lineamientos similares de los marcos normativos, los procedimientos vinculados a las tramitaciones de residencia, documentos oficiales y descripción de programas específicos en las áreas de salud, educación y trabajo, diagnósticos de ONGs, informes de investigación, y reportes con datos secundarios.

c) Entrevistas. En cada país firmante del Acuerdo se realizaron entre 10 y 15 entrevistas con informantes clave de las áreas de migraciones, salud, educación, trabajo y organismos oficiales de defensa de derechos de los migrantes.⁴ También se incluyeron a miembros de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la cuestión migratoria (organizaciones de migrantes y organizaciones de defensa de derechos de los migrantes) y funcionarios de las oficinas de las OIM locales.

Las entrevistas siguieron un formato relativamente similar en todos los países, aunque los consultores pudieron profundizar en áreas de particular interés para cada país. Se prestó también atención a la existencia de fuentes de información en cada área que permitieran realizar un seguimiento en el acceso a derechos de los migrantes.

En el caso de los funcionarios competentes en la aplicación del Acuerdo, se indagó sobre los principales problemas que se detectan en los procesos de

3- Consultores por país: ARGENTINA: Marcela Cerrutti; BOLIVIA: Consuelo Tapia. BRASIL: Vitor Camargo de Melo, Leonardo Cavalcanti, Dina Araújo, Emmanuel Brasil, Átila Rabelo. CHILE: Cristián Doña Reveco. COLOMBIA: Gabriela María Cano Salazar. ECUADOR: María Isabel Moncayo. PERÚ Tania Vásquez Luque. PARAGUAY: Edith Arrúa. URUGUAY: Victoria Prieto.

4- Si bien se reconoce la heterogeneidad en la forma en que se organizan las oficinas públicas entre los países, una vez identificados los informantes clave las cuestiones-preguntas fueron relativamente similares, aunque adaptadas a las especificidades locales.

tramitación de los permisos de residencia, incluyendo tiempos de demora y requisitos del trámite.

En el caso de los funcionarios vinculados al sistema de salud, se procuró identificar la existencia de aspectos normativas o procedimentales que limiten el acceso a los servicios de salud a la población migrante. Se procuró detectar cambios en el acceso desde que se implementó el Acuerdo de Residencia.

En el caso de los funcionarios de educación el enfoque fue similar, ya que se indagó sobre el acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes a las escuelas públicas. También se analizaron los requisitos de acceso, validación de estudios y de obtención de títulos a nivel primario, secundario y superior-universitario. Asimismo, se interrogó sobre el tratamiento de la interculturalidad y la diferencia (incluyendo situaciones de discriminación).

En el caso de los funcionarios vinculados a la cartera laboral, las preguntas se orientaron a determinar los requisitos para el empleo formal-regular y para cotizar en la seguridad social.

La perspectiva de los migrantes fue examinada a partir de entrevistas a miembros de organizaciones de inmigrantes, de organismos gubernamentales y no gubernamentales orientados a la defensa de los derechos de los inmigrantes. Estas personas informaron sobre la vulneración de derechos de los migrantes en las áreas del interés para el presente proyecto.

d) Finalmente, los resultados del estudio fueron analizados por un Comité de Expertos integrado por reconocidos expertos en la temática. En este sentido, el contenido del presente informe se enriqueció con su invaluable aporte en cuanto a las conclusiones y recomendaciones.

Guía de pautas aplicadas en las entrevistas

Pauta 1) ENTREVISTA CON FUNCIONARIOS DE CONTROL MIGRATORIO-OTORGAMIENTO DE RESIDENCIAS

NOTA: El objetivo de esta entrevista es identificar los principales problemas que se detectan en los procesos de tramitación de los permisos de residencia para ciudadanos de países miembros del Acuerdo, incluyendo tiempos de demora y requisitos del trámite. Es preciso poder determinar dificultades o barreras implícitas para ciudadanos de algunos países en particular o de ciertos perfiles. Asimismo, detectar si las dificultades tienen que ver con el propio funcionamiento de estos organismos, o con las dificultades de los migrantes de obtener información en países de origen.

1. Indagación sobre el funcionamiento del Acuerdo de Residencia en el país, qué ha cambiado desde su aplicación, cómo se está aplicando, qué dificultades se perciben, cómo se ha tenido que adaptar la institución tanto en términos normativos como de procedimiento. **Evaluación general sobre el funcionamiento del acuerdo.**
2. ¿Tienen datos/base de datos de trámites iniciados, radicaciones temporales otorgadas, radicaciones permanentes otorgadas y otras categorías por país de origen (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay)? Si tienen base, qué otra información incluyen los registros (si hay una hoja de registro sería muy positivo poder acceder a ella para luego poder contribuir a hacerla compatible entre los países).
3. Tendencia en el número trámites iniciados, radicaciones temporales y permanentes otorgadas en los últimos años. Cambios de tendencia pre-post Acuerdo de Residencia (motivos).
4. Tiempo promedio para el otorgamiento de una radicación temporaria y de una permanente. Esto igual para todos los ciudadanos del MERCOSUR o algunos tienen más dificultades en tramitarlas que otros, ¿Cuáles son los países firmantes del Acuerdo que en general tienen mayores dificultades para obtener sus residencias ¿A qué se deben las diferencias?
5. ¿A su parecer el trámite de radicación (temporaria o permanente) podría ser agilizado?, ¿De qué manera? (determinar la existencia de “cuellos de botella” en las tramitaciones”).
6. En algunos países se observa un elevado número de migrantes que inician el trámite de solicitud de radicación pero que luego no lo culminan. ¿Ocurre esto aquí? ¿A qué se debe?
7. En el caso de los inmigrantes del MERCOSUR y países asociados, ¿Se requiere algún pago a lo largo de la tramitación de residencia? ¿En qué instancia y en concepto de qué? ¿Quién está exento de pagar?, ¿Y si la persona no tiene medios para pagar?

Pauta 2) ENTREVISTA CON FUNCIONARIOS VINCULADOS AL SISTEMA DE SALUD

NOTA: El objetivo de esta entrevista es poder establecer si existen barreras de acceso a la salud por parte de migrantes de países firmantes del Acuerdo de Residencia. Estas barreras deben establecerse respecto a lo que en cada país es norma de acceso de los ciudadanos y dependerá por lo tanto de la organización de los sistemas de salud. Importan dos aspectos, si acceden o no a prestaciones, medicamentos, salud materno infantil, cirugías, prótesis, etc. y si existe se detectan cambios en este acceso desde que se implementó el Acuerdo de Residencia.

1. Requisitos para la atención de migrantes residentes temporarios, permanentes, indocumentados de países firmantes del Acuerdo en lo que respecta a:

- Guardias médicas (urgencias)
- Atención primaria
- Consultorios externos, clínica médica y especialidades
- Internación
- Controles de embarazo
- Salud reproductiva
- Parto
- Salud materno infantil
- Cirugías
- Tratamientos enfermedades crónicas (cáncer, HIV, etc.)
- Medicamentos en general
- Otros.

2. ¿Tiene información sobre las implicancias del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en relación al derecho a la salud por parte de ciudadanos de los países firmantes?,

3. ¿Se informó a los servicios sobre las implicancias de dicho acuerdo en lo que respecta a la atención a los inmigrantes? ¿Cómo se los informó? ¿Considera que fue suficiente o aún falta capacitación a administrativos y efectores?

4. ¿Existe algún tipo de registro (hospitalario o de otro tipo) que permita establecer la atención de migrantes internacionales (específicamente ciudadanos del MERCOSUR) en los servicios públicos de salud?

5. ¿Tiene algún mecanismo para poder detectar casos en los que se le haya negado la asistencia a algún ciudadano del MERCOSU? ¿En qué consiste?

6. ¿Existen barreras culturales o de otro tipo que dificulten la atención a los migrantes? (indagar en qué consisten y cómo son manejadas por los servicios y los prestadores).

Pauta 3) ENTREVISTA CON FUNCIONARIOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

NOTA: El objetivo de esta-s entrevista-s es establecer, por un lado, en qué medida se está aplicando el Acuerdo de Residencia en lo que respecta al acceso de los niños, niñas y adolescentes migrantes a las escuelas públicas, y por el otro, si se detecta algún cambio en relación a la situación previa a que se implementara el Acuerdo en el país. Se espera poder registrar si existen requisitos de acceso y de obtención de títulos a nivel primario, secundario y superior-universitario que operen como barreras de acceso a la educación. Asimismo, se espera poder consignar situaciones vinculadas al tratamiento de la multiculturalidad y al tratamiento de la diferencia (incluyendo situaciones de discriminación).

1. ¿Cuáles son los requisitos y cómo es el procedimiento para poder inscribir a niños, niñas y adolescentes extranjeros (de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay) en escuelas primarias, secundarias y a nivel superior?
2. ¿Y en cuanto a la obtención de títulos y certificados de estudio?
3. ¿Tiene información sobre las implicancias del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en relación al derecho que tienen los inmigrantes de los países firmantes? (indagar).
4. ¿El Acuerdo ha implicado la modificación de alguna norma, reglamentación o procedimiento en torno a los requisitos y trámites de ingreso y egreso de estudiantes provenientes de los países firmantes? Si sí, ¿qué cambios se han introducido?
5. Los establecimientos educativos, ¿Han recibido información al respecto? ¿Cómo se los informó?
6. ¿Tiene conocimiento si hay escuelas primarias o secundarias con elevada presencia extranjera en su matrícula? ¿Qué tipo de problemática específica presentan?
7. ¿Existen iniciativas de carácter institucional para el tratamiento de las diferencias (en lo que respecta a los alumnos extranjeros) dentro de las escuelas? ¿En qué consisten?
8. ¿Hay registros de situaciones vinculadas a la discriminación de alumnos extranjeros? (indagar en qué consistieron, cómo se trató el tema y los mecanismos de resolución)

Pauta 4) ENTREVISTA CON FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO

NOTA: El objetivo en este caso es recolectar información sobre el impacto que puede haber tenido el Acuerdo de Residencia en las formas de inserción de los migrantes y en la calidad de sus empleos. Se espera poder registrar en qué medida el acceso a residencias temporarias o permanentes facilita y mejora las posibilidades laborales de los inmigrantes.

1. ¿Cuáles son los requisitos para el empleo formal-regular?, ¿Y para cotizar en la seguridad social?
2. ¿Pueden los extranjeros acceder a empleos formales-regulares en las mismas condiciones que los nativos? ¿Cuáles son los requisitos?
3. ¿Pueden sindicalizarse?, ¿Cuál es en general el vínculo de los trabajadores extranjeros con los sindicatos? (en aquellos sectores en los que se concentra mano de obra inmigrante)
4. ¿En qué situación laboral se encuentran los migrantes de Sudamérica en el país? ¿Qué grupos se encuentran en desventaja en relación a los nativos? ¿Por qué se da esa situación? ¿Hay diferencias significativas de género?
5. En su opinión, ¿cómo se ve modificada la situación laboral de los migrantes una vez que logran acceder a la residencia temporaria? ¿y cuando accede a la permanente?
6. ¿Cuáles han sido las implicancias del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en relación a la incorporación de los inmigrantes de los países firmantes en los mercados de trabajo? (indagar).
7. Desde que se ha implementado el acuerdo, ¿Qué cambios han tenido lugar? ¿Existen datos o evidencias empíricas de la influencia que pueda haber tenido?

Pauta 5) PAUTAS DE ENTREVISTAS CON FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS, DEFENSORIAS DEL PUEBLO, ORGANIZACIONES DE MIGRANTES, ORGANIZACIONES DE DERECHOS DE LOS MIGRANTES, CONSULADOS DE PAISES FIRMANTES DEL ACUERDO

NOTA: Estas instituciones gubernamentales y no gubernamentales pueden informar sobre la vulneración de derechos de los migrantes en las áreas del interés para el presente proyecto. Cada una brindará diferente tipo de información pero que complementa a la obtenida con las otras entrevistas. Es importante que se consigne la naturaleza del trabajo que realiza estos organismos ya sean públicos o privados. En el caso de la ONGs consignar el perfil de la asociación y el ámbito de actuación.

1. A su parecer, ¿Cuáles son los principales problemas de acceso a derechos de los inmigrantes? Dejar que el entrevistado responda espontáneamente y luego si no los nombró, preguntar cada uno de los siguientes aspectos: a. problemas vinculados a la tramitación de radicaciones (u otros temas vinculados a la documentación migratoria), b. dificultades en el acceso a servicios de salud o de trato discriminatorio, c. dificultades para inscribirse-graduarse en el sistema público de educación, discriminación escolar, d. problemáticas vinculadas al trabajo (abuso de los empleadores, trato discriminatorio, etc.).

2. ¿Cuáles son los grupos más vulnerables?, ¿Por qué?

3. ¿Cómo se informan sobre estas situaciones?

4. ¿Qué tipo de asistencia brindan?

5. ¿Realizan actividades de difusión de derechos? En caso afirmativo, ¿qué tipos de actividades, con qué otras instituciones y cómo son financiadas?

Si se trata de ONGs:

a. ¿Podría especificarnos qué tipo de asistencia brindan y a qué instituciones estatales o privadas derivan ustedes los casos?

b. ¿Con qué oficinas de gobierno mantienen contacto?

Si se trata de consulados:

a. ¿Considera que el Acuerdo de Residencia se encuentra funcionando adecuadamente en el país?

b. ¿En qué aspectos se ha modificado la situación de nacionales de su país a partir de la implementación del Acuerdo en este país?

c. ¿Qué acciones llevan a cabo frente a denuncias de los connacionales vinculadas al acceso a salud, educación o trabajo

Si se trata de organismos públicos de defensa de derechos humanos:

a. ¿Ha tenido esta oficina alguna actuación respecto a los procesos o situaciones que involucran migrantes (señalados en la p1)?

b. ¿Tienen registros de las denuncias o causas iniciadas por migrantes?

ANEXO 2. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL CASO DE LOS PERMISOS DE RESIDENCIA OTORGADOS EN EL MARCO DEL ACUERDO MERCOSUR

La migración internacional es el componente de la dinámica demográfica más difícil de medir. Mientras que las estadísticas de nacimientos y de defunciones provienen principalmente de registros continuos, las estadísticas migratorias han tenido como principal fuente de información a los censos de población.

La disponibilidad de estadísticas de migración internacional con frecuencia continua es un tema de suma importancia para los sistemas estadísticos nacionales y para las estadísticas demográficas en particular. Los países que cuentan con información continua sobre sus flujos de migrantes internacionales disponen de un potente instrumento para elaborar estimaciones de población con periodicidad anual. De esta manera, para estos países no es imprescindible esperar un largo intervalo temporal (frecuentemente, diez años) para que la realización de un censo permita estimar su población.

Las fuentes de información estadística para el estudio de las tendencias de la migración internacional pueden clasificarse en función de si han sido elaboradas con fines estadísticos (censos y encuestas) o administrativos (registros). Las dos primeras corresponden a información proveniente de las respuestas de los individuos, generada mediante el trabajo de las oficinas nacionales de estadística, las instituciones rectoras de los sistemas estadísticos nacionales. La última proviene de registros de los hechos, elaboradas por instituciones con competencia en temas migratorios, tales como Direcciones Nacionales de Migración o similares (en la órbita de ministerios del Interior), y Ministerios de Relaciones Exteriores, entre las principales.

Los registros administrativos tienen como ventaja principal frente a los censos de población su carácter continuo y en relación a las encuestas que permiten realizar estimaciones para pequeños grupos poblacionales. Mientras que los censos y encuestas proveen información sobre la cantidad acumulada de migrantes (stock), los registros proporcionan datos estadísticos de flujos de migrantes. El siguiente cuadro presenta de manera resumida las características, virtudes y limitaciones de cada fuente de información.

Características, ventajas y limitaciones de las fuentes de datos más utilizadas para el estudio de las tendencias de la migración internacional

	Censos de población	Encuestas de hogares multipropósito o de población activa	Registro de entradas y salidas de pasajeros	Registro de residencias concedidas a extranjeros
Características	<p>Recuento -universal y exhaustivo- y caracterización del total de viviendas, hogares y población en un territorio y momento dados.</p> <p>Miden stocks.</p>	<p>Se aplican a una muestra representativa de la población. Miden stocks</p>	<p>Reúne información sobre los movimientos internacionales de pasajeros, de entrada o salida, en fronteras terrestres, aéreas, o marítimas. Miden flujos</p>	<p>Medio utilizado por los países para controlar el ingreso y la permanencia de personas extranjeras en su territorio. Miden flujos de inmigración extranjera no irregular</p>
Ventajas	<p>Universalidad, simultaneidad y cobertura nacional.</p> <p>Permite conocer atributos de grupos poblacionales pequeños y georreferenciar la información a cualquier nivel de desagregación territorial.</p> <p>Relevan el país de nacimiento de los individuos</p>	<p>Periodicidad continua.</p> <p>Profundidad temática (inserción laboral, remesas, acceso a educación, salud, etc.).</p> <p>Suelen relevar el país de nacimiento de los individuos</p>	<p>Periodicidad continua</p> <p>Permite estimar flujos de inmigrantes y emigrantes por país de nacimiento, nacionalidad, sexo y edad.</p> <p>Relevan la nacionalidad de los individuos</p>	<p>Periodicidad continua</p> <p>En contextos de baja migración irregular permite estimar el flujo de inmigrantes extranjeros y conocer sus atributos sociodemográficos básicos</p> <p>Relevan la nacionalidad de los individuos</p>

<p>Limitaciones</p>	<p>Periodicidad decenal.</p> <p>No miden flujos</p> <p>Tienden a subestimar el número de extranjeros (en contextos restrictivos)</p> <p>No suelen relevar la nacionalidad de los individuos</p>	<p>Estimaciones limitadas a grupos poblacionales relativamente numerosos.</p> <p>No miden flujos</p> <p>No suelen relevar la nacionalidad de los individuos</p>	<p>No miden stocks</p> <p>Énfasis en consideraciones administrativas puede menoscabar la obtención de información estadística</p> <p>Suelen caracterizarse por una cobertura limitada y por dificultades para la correcta distinción entre los verdaderos migrantes y los simples viajeros</p> <p>No suelen relevar el país de nacimiento de los individuos</p>	<p>Desfasaje temporal entre la ocurrencia de la migración y la solicitud de residencia¹.</p> <p>Énfasis en consideraciones administrativas puede menoscabar la obtención de información estadística</p> <p>No suelen relevar el país de nacimiento de los individuos</p>
----------------------------	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia en base a OIM (2013a: páginas 18-21).

ANEXO 3. REQUISITOS DOCUMENTALES

Matriz de requisitos documentales para solicitar permiso de residencia TEMPORARIA

País	Plazo (años)	Acreditación identidad y nacionalidad	Partida de nacimiento y acreditación de estado civil	Antecedentes penales país de origen	Antecedentes penales país de destino	Antecedentes penales internacionales (declaración jurada)	Certificado médico (a decisión de los países)	Tasa	Constancia de ingreso al país *
Argentina	2	X		X	X	X		X	X
Brasil	2	X		X	X	X		X	
Bolivia	2	X	X	X		X		X	
Chile	1	X		**	**			X	X
Colombia	2	X		X				X	X
Ecuador	2	X		X			X		
Paraguay	2	X	X	X	X	X	X	X	X
Perú	2	X		X	X	X		X	X
Uruguay	2	X	X	X			X	X	

* No incluido en los requisitos del Acuerdo.

** Lo certifica la DEM.

Matriz de requisitos documentales para solicitar permiso de residencia PERMANENTE

País	Residencia temporaria	Acreditación identidad y nacionalidad	Partida de nacimiento y acreditación de estado civil	Antecedentes penales país de origen	Antecedentes penales país de destino	Antecedentes penales internacionales (declaración jurada)	Acreditación de medios de vida/ solvencia económica	Tasa retributiva	Constancia de ingreso al país.*
Argentina	X	X	X	X	X	X		X	X
Brasil	X	X			X		X	X	
Bolivia	X	X			X		X	X	
Chile**									
Colombia	X	X			X		X	X	X
Ecuador	X	X			X		X	X	
Paraguay	X	X			X		X	X	
Perú	X	X			X		X	X	
Uruguay		X		X		X			

* No incluido en los requisitos del Acuerdo.

** Depende del encuadre normativo que establezca la DEM.

ANEXO 4. ACREDITACIÓN DE MEDIOS DE VIDA LÍCITOS

País	Acreditación de medios de vida lícitos
Argentina	No exige.
Bolivia	<p>En caso de trabajo remunerado con relación de dependencia presentar contrato de trabajo laboral o contrato civil; en caso de trabajo lucrativo sin relación de dependencia: declaración jurada que establezca la actividad que desempeña, el lugar y el tiempo que pretende permanecer en Bolivia; en caso de trabajo en virtud de Acuerdo o Convenio Estatal: copia simple del Acuerdo o Convenio.</p> <p>Ver: http://migracion.gob.bo/upload/reqFin/residenciaPermanenteMercosur.pdf</p>
Brasil	Comprobante de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del interesado y de su familia.
Chile	<p>Se puede acreditar sustento económico mediante contrato de trabajo, declaración jurada de expensas, acreditar la posesión de depósitos bancarios, la recepción periódica de recursos desde el extranjero por concepto de rentas o jubilaciones, ser titular de acciones o posesión de bienes que le reporten ingresos</p> <p>Ver: http://www.extranjeria.gob.cl/media/2015/04/TE10-ISO.pdf</p>
Ecuador	<p>Presentación de la Declaración del Impuesto a la Renta o Certificado de Aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.</p> <p>Ver: http://www.cancilleria.gob.ec/requisitos-para-residencia-permanente-visa-mercosur/</p>
Paraguay	<p>Nota de Depósito Bancario, Financiero o Cooperativo, con un monto mínimo de 350 jornales. Adicionalmente se exigen otros comprobantes según sea estudiante, empleado, profesional, agricultor, etc.</p> <p>Ver: http://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites-1/radicaciones/radicacion-permanente-para-ciudadanos-del-mercosur</p>
Perú	Acreditar solvencia económica mínima de 10 UIT de renta bruta anual de acuerdo a su calidad migratoria; Contrato Laboral. Si es independiente, se requiere copia de inscripción ante SUNAT.
Uruguay	No exige.

ANEXO 5. COMPILACIÓN DE PRÁCTICAS DESTACADAS

1 APLICACIÓN CONSULAR A LA RESIDENCIA

Descripción de la experiencia o la práctica: Países de destino han establecido y puesto en práctica los procedimientos y los medios para que las personas interesadas y elegibles puede hacer la solicitud de otorgamiento de la residencia por Acuerdo MERCOSUR a través de sus oficinas consulares en los países de origen. Lo anterior, en conformidad con el con el Artículo 3 del Acuerdo de Residencia, que prevé que el pedido de la residencia legal puede tramitarse tanto *en el país de origen, mediante oficinas consulares* o en el mismo país de recepción.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Colombia

- El Ministerio de Relaciones Exteriores regula los aspectos procedimentales, administrativos y de trámite propio de las visas a través de la Resolución 5512/15, donde incluye la aplicación consular para permitir un manejo más efectivo frente a la dinámica migratoria.
- Las personas interesadas en obtener la residencia temporal o permanente por Acuerdo MERCOSUR deben diligenciar el formulario de solicitud a través del SICAT en <https://tramitesmre.cancilleria.gov.co/tramites/enlinea/solicitarVisa.xhtml>, incluyendo la documentación requerida, para luego continuar con el trámite ante la oficina consular correspondiente.
- Información adicional: Oficina de Asuntos Consulares de la Cancillería de la República de Colombia, http://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visas/solicitud-visa-linea



Uruguay

- La Ley 19.254 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores a otorgar residencias permanentes por Acuerdo MERCOSUR, tanto en el territorio nacional como en el exterior. Así, se posibilita iniciar el pedido de residencia en embajadas o consulados uruguayos en el exterior.
- Actualmente, las oficinas consulares desde las que se pueden hacer las solicitudes en la agenda en línea son Asunción, Porto Alegre, Brasilia,

Buenos Aires y Caracas. La cita on-line se solicita a través de <https://sitios.mrree.gub.uy/tramites/seleccionar>

- Información adicional: Dirección General Para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay.

Relevancia de la experiencia o la práctica: La aplicación consular permite obtener el permiso de residencia legal de *manera previa a la llegada al país* de destino y así poder instalarse con la residencia aprobada. Esto promueve procesos de migración regulares, ordenados y seguros para los ciudadanos del MERCOSUR.

2 Otorgamiento directo de la residencia permanente

Descripción de la experiencia o la práctica: Existen normativos nacionales (incluyendo acuerdos binacionales permiten el otorgamiento de residencias permanentes a nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, sin necesidad de haber completado el paso previo de la obtención de la residencia temporaria por dos años.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Uruguay

- La Ley 19.254 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores a otorgar residencias permanentes a todos los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, sin paso previo de la obtención de la residencia temporaria de dos años. Es una medida de carácter unilateral tomada en el año 2014.
- La Ley busca brindar una respuesta administrativa humana y efectiva que contribuya a la regularización migratoria en el país, fortaleciendo la integración de los nuevos residentes a la sociedad uruguaya y honrando los lazos que unen a la comunidad regional.
- Información adicional: Dirección General Para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay.



Argentina y Brasil

- El 30 de noviembre de 2005, se firma el acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil que permite otorgar residencias permanentes a todos los nacionales de Argentina y Brasil, sin el paso previo de obtención de la temporaria por dos años.
- En los considerandos del Acuerdo se afirma el deseo de fortalecer y profundizar el proceso de integración, así como la estrecha relación que los une, hermanados por la historia, cultura y geografía.
- Información adicional: Dirección Nacional de Migraciones Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?residencias>, Polícia Federal Ministério da Justiça e

Segurança Pública <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro/pedido-de-permanencia/>

 Brasil y  Uruguay

- En diciembre de 2016 la República Federativa del Brasil ratifica mediante Decreto Legislativo N° 152 el “*Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas*”, firmado en el año 2013 y el cual permite otorgar residencias permanentes a todos los nacionales de Uruguay, sin paso previo de la obtención de la residencia temporaria de dos años, basado en el principio de reciprocidad.
- Información adicional: Polícia Federal Ministério da Justiça e Segurança Pública <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro/pedido-de-permanencia/>

Relevancia de la experiencia o la práctica: La relevancia radica en simplificar y acortar los tiempos para la concesión de la residencia permanente, yendo más allá inclusive de lo definido en el Acuerdo de Residencia. Contar con residencia permanente de manera directa permite a los migrantes reducir incertidumbres en su proceso de integración teniendo en cuenta el carácter indefinido del permiso para permanecer en el país de destino.

Descripción de la experiencia o la práctica: Se incluye como parte del trámite de la residencia (tanto temporal como permanente) la gestión del documento de identidad.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

Argentina

- Mediante el Decreto 1501/2009 se establece la unificación de los requisitos necesarios para que los extranjeros obtengan su residencia y posteriormente el Documento Nacional de Identidad (DNI.).
- Esta medida se toma ante los numerosos casos de extranjeros que, habiendo obtenido el Certificado de Radicación expedido por la Dirección Nacional de Migraciones, encuentran serias dificultades para obtener testimonio de su nacimiento a los fines de tramitar el D.N.I. A través de la Ventanilla única se posibilita al extranjero solicitar el DNI en forma conjunta con el trámite de residencia en las sedes habilitadas para tal efecto por la Dirección Nacional de Migraciones y recibirlo en su domicilio.
- Información adicional: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?dni_extranjeros

Relevancia de la experiencia o la práctica: Esta medida significa una mayor cantidad de extranjeros residentes en el país documentados e individualizados. El DNI es indispensable para acreditar la identidad y gozar de los beneficios de seguridad social, trabajo, ejercicio de la industria, el comercio y su actividad profesional. Asimismo, se aceleró la gestión de los DNI (se obtiene en domicilio en 10 días).

Descripción de la experiencia o la práctica: Incorporación de la nacionalidad de Estados del MERCOSUR como criterio para otorgar residencias dentro de las leyes de migraciones de los países. Esta previsión permite la ampliación del alcance a países no firmantes del Acuerdo de Residencia.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

Argentina

- La Ley de Migraciones N° 25.871 (enero de 2004) incluye un artículo donde se establece un criterio de admisión de la población extranjera basado en la nacionalidad de los nativos de los Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia (Art.23).
- Este amplio alcance –temporal como de la población objeto- permitió otorgar miles de residencias convirtiendo a Argentina en el primer país en números absolutos de regularizaciones. Más de un millón de permisos de residencias (temporales y permanentes) fueron concedidos desde la vigencia de la Ley de Migraciones.
- Información adicional: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?rad_mercosur

Uruguay

- Mediante la Ley N° 18.250 promulgada en el año 2008, el Estado uruguayo contempla entre los criterios para acceder a la residencia temporal el ser ciudadano de uno de los Estados Miembros y Asociados al Mercosur (art. 34).
- Información adicional: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,dgacv,DGACVHome,O,es,0>,

Relevancia de la experiencia o la práctica: La explícita mención del criterio de nacionalidad MERCOSUR en la más alta norma migratoria de los países le otorga jerarquía al tema y otorga un mayor grado de estabilidad jurídica. Al mismo tiempo, esta previsión permite la inclusión de países que no son firmantes del Acuerdo -caso Venezuela- y de esta forma beneficiar a miles de migrantes y facilitar los procesos de regularización migratoria.

Descripción de la experiencia o la práctica: Información estadística nacional desagregada sobre las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia. Además del número de residencias, otras variables importantes capturadas son: el año de otorgamiento, país de nacionalidad, sexo y grupo de edad, el nivel educativo y la actividad laboral de las personas beneficiarias.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

Argentina

- Mediante la Disposición N° 1/2014, la Dirección Nacional de Migraciones registra de forma digital todos los trámites migratorios. El Aplicativo SAdEx –Expediente Digital permite recabar la información acerca del año de otorgamiento, país de nacionalidad, sexo, franja etaria, nivel educativo y profesión declarada de las personas beneficiarias.
- Información adicional: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?estadisticas>

Chile

- El Departamento de Extranjería y Migración posee completos sistemas de procesamiento de estadísticas sobre residencias concedidas incluyendo desagregación por sexo, edad, estudios, y ocupación.
- Con el objetivo de avanzar hacia el monitoreo de las políticas migratorias y en cumplimiento con las obligaciones impuestas por compromisos internacionales de contar con información objetiva y fidedigna para la definición de políticas migratorias, Chile compila una serie de estadísticas de extranjería destinadas a visibilizar la realidad de la migración en Chile, a nivel nacional y regional.
- Información adicional: <http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>

Relevancia de la experiencia o la práctica: El incremento del uso de los permisos de residencia a extranjeros como fuente para el estudio de las tendencias de la migración internacional es una de las estrategias imprescindibles para contar con un buen sistema de información estadística. Constituye un insumo indispensable para el diseño, implementación y evaluación de políticas, y su nivel de desagregación permite conocer en profundidad las características particulares de la población migrante y así desarrollar políticas sectoriales.

6 Simplificación de trámites

Descripción de la experiencia o la práctica: Algunos Estados facilitan la gestión del trámite al ocuparse de constatar internamente determinados requisitos estipulados por el Acuerdo de Residencia, reduciendo la carga documental que le corresponde al migrante solicitante de la residencia.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

Chile

- A través de acuerdos de cooperación con los Estados a los cuales aplica el Acuerdo de Residencia, los antecedentes penales son verificados por parte de las autoridades chilenas. Es decir, los solicitantes deben presentar menos documentación.
- La Sección de Visas y Permanencias Definitivas se ocupa del procedimiento interno de pedir los antecedentes y estudiar los casos.
- Información adicional: <http://www.extranjeria.gob.cl/>

Relevancia de la experiencia o la práctica: Consiste en una práctica positiva de facilitación del trámite. Esta medida conlleva un menor costo para el solicitante, en términos de tiempo y dinero.

Descripción de la experiencia o la práctica: Actividades de descentralización administrativa con el fin de acercar los servicios de gestión migratoria a lugares alejados del país en donde se encuentra población migrante con el fin de facilitar los trámites migratorios, incluyendo la solicitud de residencia en el marco del Acuerdo.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Paraguay

- En el marco del Acuerdo de Residencia, la Dirección General de Migraciones de Paraguay lleva a cabo las Jornadas de Regularización Migratoria a través del Programa “Migraciones con la Gente”. Durante estas jornadas, un equipo móvil de Migraciones se instala durante una semana en distintas localidades del interior del país.
- El programa “Migraciones con la gente” consiste en equipos móviles interinstitucionales que se instalan en diferentes ciudades y entregan los carnets de residencia temporal en una semana. Gracias al apoyo interinstitucional por parte del Departamento de Informática de la Policía Nacional, del Ministerio de Salud y de Consulados se tramitan los Certificados de Antecedentes y Certificados Sanitarios, documentos que forman parte de los requisitos para la obtención de los carnets de residencia. En un mismo día se completa solicitud.
- Información adicional: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/jornadas-de-regularizacion>



Ecuador

- Anteriormente todo tipo de solicitud y trámite estaba concentrado en la capital o en las ciudades más grandes. En la actualidad, el Estado Ecuatoriano ha realizado un proceso de desconcentración que pretende acercar los servicios a la ciudadanía mediante 9 Coordinaciones Zonales y algunas oficinas gubernamentales en varias ciudades intermedias y pequeñas.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, además de las Coordinaciones Zonales cuenta con algunas oficinas en ciudades fronterizas donde también se ofrece estos servicios.
- Información adicional: <http://www.cancilleria.gob.ec/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-parte-del-mercosur-y-estados-asociados/>

Relevancia de la experiencia o la práctica: La amplia cobertura territorial de las autoridades migratorias posibilita el acceso al trámite de residencia a una mayor cantidad de personas.

Descripción de la experiencia o la práctica: Desde la sociedad civil organizada surgen iniciativas que impulsan la implementación del Acuerdo de Residencia, particularmente en términos de su difusión entre los trabajadores que aún no conocen los mecanismos disponibles de regularización migratoria.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

Argentina

- El Sindicato de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) a través de su Departamento de Salud y Seguridad en el Trabajo elaboró en el año 2016 una “Guía informativa para trabajadores migrantes”.
- Esta Guía contiene información útil sobre cómo se realiza el trámite de residencia MERCOSUR con el fin de poder acceder a un trabajo registrado y demás derechos que le corresponde (obra social, aportes jubilatorios, seguro de trabajo, etc.). Esta guía se distribuye en las obras de construcción donde desempeñan sus tareas parte de los trabajadores migrantes.
- Información adicional: http://www.uocra.org/images/sst/cuadernillos/Normaliz_document_2016.pdf, Departamento de Salud y Seguridad en el Trabajo-UOCRA, Virrey Cevallos 520 - 4º Piso | CABA | Tel.: 4124 - 4903

Relevancia de la experiencia o la práctica: Las iniciativas de la Sociedad Civil contribuyen a fomentar el acceso a la residencia mediante la información y difusión del Acuerdo. Las Organizaciones de la Sociedad Civil pueden tener un acceso directo a los migrantes elegibles para adelantar procesos de regularización migratoria, basados en lazos de confianza y contacto cotidiano.

9 Información pública periódica sobre residencias otorgadas

Descripción de la experiencia o la práctica: Publicación a través de páginas web oficiales de las estadísticas sobre residencias concedidas, con observancia de los estándares sobre protección de datos y procedimientos de actualización periódica.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

Chile

- En abril de 2009 entró en vigencia la Ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado (Ley 20.285). En línea con los compromisos de transparencia del Gobierno, el Departamento de Extranjería y Migración publica las estadísticas de extranjería, destinadas a visibilizar la realidad de la migración en Chile, a nivel nacional y regional.
- Se encuentran a disposición las bases de datos completas que registran los actos administrativos llevados a cabo por el Departamento de Extranjería y Migración entre 2005 y 2015, tanto en lo que se refiere a las visas temporales como a las permanencias definitivas.
- Información adicional: <http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>

Relevancia de la experiencia o la práctica: La difusión pública de la información sobre residencias otorgadas contribuye a transparentar las acciones del Estado en el proceso de registración, ofreciendo elementos a los usuarios para tener un mayor conocimiento acerca de la dimensión, evolución y características de las personas que han tramitado su residencia en el marco del Acuerdo de Residencia MERCOSUR y, con ello, ejercer un mayor control sobre el proceso de implementación de dicho instrumento.

Descripción de la experiencia o la práctica: Municipios con alto flujo de población inmigrante diseñan e implementan mecanismos de referencia y atención a este grupo poblacional, el cual comprende beneficiarios del Acuerdo de Residencia.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Brasil

- La Ley No. 16478/2016 -que instituye la política municipal para la población migrante en la municipalidad de San Pablo- formaliza la existencia de los Centros de Referencia y Atención a Inmigrantes (CRAI), destinados a la prestación de servicios específicos a los inmigrantes y a la articulación del acceso a los demás servicios públicos, permitida la atención en unidades móviles. Los CRAI ofrecen dos tipos de servicios: referencia y atención (cada uno de ellos gestionado por una de las dos secretarías municipales involucradas). Su principal objetivo es promover el acceso a derechos y a la inclusión social, cultural y económica de las personas migrantes. El CRAI también ha establecido alianzas con organizaciones de la sociedad civil para ofrecer cursos de portugués a los migrantes.
- El primer CRAI (Bela Vista) fue creado en 2014 por la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig) de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC), en convenio con la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS), y con el apoyo del Ministerio de Justicia y Ciudadanía. La experiencia pionera de los CRAI en San Pablo está siendo replicada en otras ciudades de Brasil. Por el momento ya existe un centro en Florianópolis y se instalará otro en Porto Alegre.
- Información adicional: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/, Dirección CRAI Bela Vista: Rua Japurá, 234, Teléfono: +55 (11) 3112-0074, E-mail: recepcao.crai@sefras.org.br

Relevancia de la experiencia o la práctica: El liderazgo de los gobiernos locales en la articulación de servicios de referenciación, atención y asistencia para los migrantes resulta crítico para el acceso a derechos y su inclusión social, cultural y económica. El establecimiento de este tipo de mecanismos aporta adicionalmente a una mejor gestión migratoria a través del relacionamiento continuo y directo con el migrante.

11 Difusión Amplia del Acuerdo de Residencia

Descripción de la experiencia o la práctica: Difusión de información relevante para los ciudadanos extranjeros a través del diseño, elaboración y difusión de materiales a nivel nacional. Desde el Estado –entidades migratorias o no- se implementan medidas para difundir el Acuerdo de Residencia.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Bolivia

- La Dirección General de Migraciones ofrece en su página web toda la información referente al Acuerdo de Residencia.
- A través de diversos recursos se difunde de forma clara el contenido del Acuerdo como los procedimientos burocráticos-administrativos para acceder a una residencia MERCOSUR. A modo de ejemplo, en la página web se desarrolla en el apartado de “Permanencias” una Guía de Trámites por nacionalidad y en el apartado de “Prensa” una Cartilla Informativa.
- Información adicional:
<http://migracion.gob.bo/>
http://migracion.gob.bo/upload/cartillas/Cartilla_Mercosur.pdf



Paraguay

- La Dirección General de Migraciones ofrece en su página web toda la información referente al Acuerdo de Residencia.
- A través del apartado “Trámites” se difunde de forma clara el contenido del Acuerdo como los procedimientos burocráticos-administrativos para acceder a una residencia MERCOSUR.
- Información adicional:
<http://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites-1/radicaciones>

Relevancia de la experiencia o la práctica: Las iniciativas contribuyen a fomentar el acceso a la residencia mediante la información y difusión del Acuerdo.

12 Facilitación de la Gestión del trámite utilizando TIC

Descripción de la experiencia o la práctica: Implementación de TIC que permitan brindar un servicio eficaz, eficiente y transparente en la tramitación de las residencias MERCOSUR.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Bolivia

- La Dirección General de Migración automatiza el proceso de trámites de extranjería y otros a través del Sistema de Gestión de Trámites SIGET. Se trata de modernizar los servicios de migración a través de la incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación, y promover la Gestión del Conocimiento garantizado un ambiente y capacidades técnicas y tecnológicas adecuadas para el equipo de trabajo a nivel nacional.
- El Sistema de Gestión de Trámites permite verificar impedimentos, movimiento migratorio, requisitos solicitados y datos personales; realizar captura fotográfica, de firma y huella digital; registrar la información y documentación en una base de datos virtual; entre otros beneficios.
- Información adicional:

<http://migracion.gob.bo/upload/siget1.pdf>

Relevancia de la experiencia o la práctica: El SIGET contribuye a acelerar el trámite migratorio y reducir los tiempos de espera entre el inicio del trámite y su resolución.

Descripción de la experiencia o la práctica: necesidad de contar con un marco normativo que contemple la posibilidad de otorgar residencias según lo estipulado por el Acuerdo de Residencia.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

■ ■ Perú

- El Acta de Adhesión de Perú al Acuerdo de Residencia fue firmada en junio de 2011 y estipulaba su inmediata aprobación. En ese momento regía la Ley de Extranjería o Decreto Legislativo N° 703 de 1991 que no contemplaba ninguna calidad migratoria directamente asociada al cumplimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales. Por ese motivo, el Acuerdo debió aplicarse haciendo uso del denominado Texto Único de Procesos Administrativos (TUPA) de la Superintendencia Nacional de Migraciones. Se comenzó otorgando a los extranjeros que solicitaran residencia temporaria acogidos al Acuerdo de Residencia Mercosur, la calidad migratoria de “inmigrante” y la calidad migratoria de “trabajador”. Para ello, se debieron realizar ajustes especiales al nivel de directivas ministeriales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y de la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) para exonerarlos de algunos de los requisitos correspondientes a los trámites de solicitud de visa en esta calidad migratoria. Por ejemplo, el hecho de que la calidad migratoria de trabajador ofrece permiso para permanecer en territorio nacional por 1 año, entonces fue necesario hacer adecuaciones para extender ese plazo a los 2 años de residencia temporaria que se otorga en virtud del Acuerdo.
- En 2015, se deroga la Ley de Extranjería y se dicta el Decreto Legislativo N° 1236, y el 6 de enero de 2017 se dicta el Decreto N° 1350, que deroga los anteriores y que constituye la nueva Ley de Migraciones en Perú. El propósito del cambio, por iniciativa del Ministerio del Interior, fue simplificar y ordenar la legislación migratoria, protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos nacionales y extranjeros. La Ley de Migraciones actualmente vigente es el Decreto Legislativo N°1350 de 2017 que define los tipos de calidades migratorias, y entre las causas

para autorizar la residencia se encuentran los Convenios Internacionales reconocidos por Perú.

- Información adicional:

https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/leyMigraciones_y_reglamento.pdf

Relevancia de la experiencia o la práctica: se ha establecido un panorama de aplicabilidad claro y específico para los acuerdos regionales.

14 Articulación de la Oferta y Demanda de Empleo

Descripción de la experiencia o la práctica: articulación entre la oferta de trabajo inmigrante y la demanda del mercado.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Ecuador

- La Red Socio Empleo es un programa del Ministerio del Trabajo cuyo objetivo es facilitar el encuentro entre la oferta de empleo (pública y privada) y la demanda. Así las personas pueden obtener opciones de empleo y los empresarios personal calificado y apto para sus necesidades. El servicio está destinado a toda la población económicamente activa residente en el territorio nacional.
- Este Programa se desarrolla a través de las Agencias Red Socio Empleo que constituye una red de oficinas que presta servicios de intermediación laboral y capacitación especializada. La primera agencia fue inaugurada el 3 de febrero del 2010 y en la actualidad se encuentran habilitadas 19 agencias en todo el territorio ecuatoriano. Además, existe la Bolsa de Empleo Electrónica que constituye el soporte informático que facilita los procesos de reclutamiento y selección de una manera simple.
- Información adicional:
<http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/index.jsfh>



Chile

- En Chile, algunas oficinas de migrantes y/o de diversidad a nivel comunal desarrollan actividades de fomento a la incorporación de los inmigrantes al mercado laboral. Específicamente, se han realizado ferias laborales, se ha procurado establecer convenios con empresas, explicar la legislación laboral y por sobre todo trabajar cercanamente con otros organismos municipales, en particular con la Oficina de Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), para apoyar en la búsqueda de trabajo a los extranjeros residentes en la comuna respectiva.

- A modo de ejemplo, la Oficina de Empleo de Santiago (Ilustre Comuna de Santiago) tiene 3 líneas de acción: potenciar y desarrollar las competencias laborales, mediante la capacitación de las personas que se encuentran en búsqueda de mejores oportunidades laborales; preparar a mediante asesorías y acompañamiento grupal y/o individual, para el proceso de su búsqueda de trabajo (preparar un CV, realizar una carta de presentación y consejos y recomendaciones para enfrentar entrevistas, entre otras); y ofrecer y buscar las ofertas laborales a través del portal laboral exclusivo, el cual muestra todas las ofertas de las empresas asociadas.
- Información adicional: <http://www.santiago.trabajando.com/>

Relevancia de la experiencia o la práctica: incorporar a los inmigrantes al mercado laboral.

15 Capacitación en el área de Salud

Descripción de la experiencia o la práctica: Sensibilización sobre el acceso irrestricto a la salud y atención adecuada de los ciudadanos extranjeros.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:



Brasil

- La Municipalidad de San Pablo, en el marco de un programa general de capacitación de atención a población migrante por agentes públicos, identificó al área de salud como prioritaria. El objetivo de la capacitación es garantizar el acceso al servicio público, mitigar los casos de xenofobia y aclarar dudas sobre sus derechos.
- La Escuela Municipal de Salud consolidó el material didáctico para el curso en un DVD. El contenido desarrolla: a) la contextualización sobre la realidad migratoria en Brasil y el mundo; b) legislación migratoria brasilera y derechos de los migrantes; c) dificultades enfrentadas por las personas migrantes en el acceso a los servicios de salud; d) y mitos y hechos sobre inmigrantes y refugiados.
- Información adicional: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf



Ecuador

- Desde el Ministerio de Salud Pública se organizan capacitaciones obligatorias sobre derechos humanos, la accesibilidad universal, códigos de ética, la atención especializada en VIH, y otros temas. En la capacitación en derechos humanos se cubren las temáticas de discriminación, evitar la xenofobia, atención integral y universal a todos.
- A modo de ejemplo, en el Hospital Pablo Arturo Suárez de la ciudad de Quito, el personal tiene que atender estos cursos, en especial el profesional médico, enfermería y auxiliares de enfermería, que son quienes atienden directamente al paciente.
- Información adicional: <http://www.salud.gob.ec/>

Relevancia de la experiencia o la práctica: La inclusión del carácter universal de la salud a través de la capacitación de los efectores de salud.

16 Integración Intercultural en Escuela

Descripción de la experiencia o la práctica: Trabajar en la prevención de la discriminación y xenofobia en la escuela mediante la promoción de políticas y prácticas de integración intercultural.

Algunos casos de la experiencia o la práctica:

Argentina

- En 2011, en coordinación con el Ministerio de Educación, se creó una Mesa Interinstitucional de Educación, Migración y Niñez con la participación de personas de ámbitos académicos, gubernamentales y de la sociedad civil que tenía como propósito central el intercambio y la generación de propuestas para fomentar: a) el acceso efectivo por parte de la población migrante al derecho de educación en todos sus niveles, b) la prevención de la discriminación y xenofobia en la escuela y c) la promoción de políticas y prácticas de integración intercultural.
- En este marco se diseñó el sitio web “RE pensar la Inmigración en la Argentina”. Este sitio provee un conjunto de materiales para la formación docente, otros para trabajar en el aula, además de recursos adicionales entre los que destacan varios videos. Constituye sin duda un recurso valioso para iniciativas institucionales e individuales. Los materiales se refieren a temáticas vinculadas a la inmigración, la diversidad y los derechos. Revisan los procesos inmigratorios históricos y contemporáneos y las sucesivas modificaciones de la normativa migratoria, como una dimensión clave de la vida democrática y de la ciudadanía.
- Información adicional: <http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/html/sitios-de-interes.html>

Uruguay

- El Museo de las Migraciones, desarrolla –con el apoyo de auspiciantes empresariales y ONGs– el proyecto “El MUMI va a la escuela: en los piecitos del otro”. El proyecto consiste en el abordaje de la temática migratoria en las escuelas donde hay niños migrantes o hijos de migrantes, como apoyo a la institución en la inclusión escolar y social de esos niños. Se

trata de talleres para aulas con niños migrantes. La idea de esta iniciativa es intervenir en el grupo en pos de la integración del niño, entendiendo como integración la aceptación y fortalecimiento de su cultura de origen.

- El proyecto, iniciado en 2014, ha alcanzado interesantes metas, tales como, la conformación de una base de datos sobre la situación de los migrantes en los grupos escolares de la zona de trabajo (Ciudad Vieja); actividades desarrolladas con agentes externos (empresas privadas, ONGs, OIM) e internos (MUMI y Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo); y actividades en las escuelas. En el seguimiento preliminar dado a los grupos escolares se ha observado una mayor integración y mejores vínculos entre los compañeros inmigrantes y su grupo escolar.
- Información adicional: <http://mumi.montevideo.gub.uy/museo-de-las-migraciones>

Relevancia de la experiencia o la práctica: Las iniciativas contribuyen a fomentar la interacción, derribar estereotipos y promover la convivencia entre los propios estudiantes exponiendo diferencias culturales en un plano de igualdad.

ANEXO 6. COMITÉ REGIONAL DE EXPERTOS

Se organizó una reunión el 24 de agosto de 2017, congregando a un Comité Regional de Expertos con antecedentes en temas de políticas y gestión migratoria⁵. El propósito de la reunión fue abrir un espacio de reflexión y discusión acerca de los contenidos del documento elaborado, procurando generar insumos que enriquecieran las conclusiones y recomendaciones del informe, además de contrastarlas con las ya identificadas por parte de los autores del estudio.

En este sentido, se les enviaron previamente insumos a los participantes para que pudieran llegar a la reunión con sus aportes basados en el material distribuido. Se les solicitó que identificaran recomendaciones derivadas del análisis del texto.

En la reunión también participaron funcionarios de la Oficina Regional de la OIM para América del Sur. La dinámica de trabajo consistió en una discusión abierta en mesa redonda, guiada por el Director Regional de la OIM, Diego Beltrand, quien luego de dar la bienvenida a los participantes y exponer los objetivos del encuentro, cedió la palabra al Oficial Regional de Políticas y Enlace, Ezequiel Texidó, para que describiera el estudio y diera a conocer sus principales hallazgos. Participó también en esta ponencia la Analista en Migraciones Vanina Modolo.

Posteriormente, se realizó una discusión general sobre el estudio y en los subsiguientes bloques de la reunión se prosiguió a debatir asuntos más particulares del mismo (residencias, acceso a salud, educación, empleo). Finalmente, se discutieron y esbozaron algunas conclusiones y recomendaciones generales.

Todos los participantes agradecieron a la OIM por la invitación a participar de la reunión y mostraron un alto grado de compromiso para con la tarea encomendada, habiendo leído los materiales con anticipación y proveyendo valiosos insumos para enriquecer el estudio.

Los aportes del Comité se enfocaron en el contenido del texto, aunque se hicieron algunas apreciaciones sobre la forma de presentación, lenguaje y organización del estudio. Los integrantes puntualizaron ambigüedades o conceptos que requerían ser revisados. En relación con lo sustantivo se rescató la importancia del Acuerdo de Residencia y confrontarlo con la situación anterior donde la regularidad migratoria era un trámite difícil de abordar. Los países de

5- El Comité estuvo integrado por: Pablo Ceriani (académico, Argentina), María Inés Pacceca (académica, Argentina), Nora Pérez Vichich (académica, Argentina), René Pereyra Morato (académico, Bolivia), Joao Guilherme Granja (funcionario gubernamental, Brasil), Carolina Stefoni (académica, Chile), William Mejía Ochoa (funcionario gubernamental, Colombia), Hugo Oddone (funcionario gubernamental y académico, Paraguay) y Teófilo Altamirano (académico, Perú).

la región recurrían a medidas excepcionales de amnistías para regularizar a la población migrante que no podía acceder a los requisitos de los procedimientos comunes de acceso a la residencia legal.

La producción y el acceso a la información fueron temas de preocupación entre los integrantes del Comité. La escasa información, la dificultad en la comparación y el acceso restringido deberían superarse y así contar con insumos para realizar seguimientos y evaluaciones de implementación.

Otro señalamiento se refirió a la heterogeneidad en la implementación del Acuerdo. Específicamente en los casos donde el Acuerdo deja a la discreción de los Estados ciertos requisitos. La definición de medios lícitos de vida no es homogénea a nivel regional. La distinción entre licitud y legalidad debería precisarse y establecer requisitos comunes y razonables.

Asimismo, se discutió sobre la importancia de la creación de la categoría “permiso de ingreso MERCOSUR”. Algunos Estados exigen constancia de ingreso legal, y esta categoría permitiría a los migrantes declarar su intención de tramitar la residencia MERCOSUR y darles un plazo para ello. En relación con lo anterior, resulta necesario acortar los tiempos entre que las personas ingresan e inician el trámite de residencia, así como acortar los tiempos de la resolución.

El Comité señaló la difusión como una tarea esencial a promover. En este sentido, habría que pensar en aliados estratégicos para servir mejor a este fin. Se proponen a nivel gubernamental, los efectores en salud y educación, funcionarios en el área laboral, así como organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones de migrantes, etc.).

Finalmente, el Comité remarcó el hecho de que el Acuerdo de Residencia se encuentra dentro de un contexto mayor que es el Mercado Común del Sur. El contenido del Acuerdo abarca muchas áreas. La articulación de diversos espacios al interior del proceso de integración es esencial para abordar la migración con un enfoque integral.

LISTA DE CUADROS, TABLAS, ESQUEMAS Y GRÁFICOS

- i. Cuadro 1. Población inmigrante entre países firmantes del Acuerdo clasificada por país de nacimiento y país de residencia, 2015
- ii. Cuadro 2. Población de países firmantes del Acuerdo que reside en países distintos al de Nacimiento clasificados por país de nacimiento y lugar en el que reside. Porcentaje de población total de cada país que reside en países distintos al de nacimiento, 2015
- iii. Cuadro 3: Fechas de aprobación del Acuerdo de Residencia
- iv. Cuadro 4: Información proporcionada por las instituciones nacionales
- v. Cuadro 5: Intercambios migratorios numéricamente más importantes para cada Estado Parte o Asociado según residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia MERCOSUR en 2016
- vi. Tabla 1. Tipología de la Situación Migratoria de los Países del Acuerdo
- vii. Tabla 2: Residencias totales (temporarias y permanentes) concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país según año. 2006-2016
- viii. Tabla 3: Residencias temporarias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país según año. 2009-2016
- ix. Tabla 4: Residencias permanentes concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país según año. 2009-2016
- x. Tabla 5: Residencias totales concedidas por el Acuerdo de Residencia por sexo según país de destino. 2016
- xi. Tabla 6: Residencias totales concedidas por el Acuerdo de Residencia por grandes grupos de edad según país de destino. 2016
- xii. Tabla 7: Países firmantes del Acuerdo por países que son incluidos en la tramitación de residencias bajo provisiones del Acuerdo
- xiii. Esquema 1: Desafíos en el acceso a la atención en salud
- xiv. Esquema 2: Desafíos en el acceso a la educación
- xv. Esquema 3: Desafíos en el acceso al empleo
- xvi. Gráfico 1. Evolución de las residencias totales (temporarias y permanentes) concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia. 2009-2016
- xvii. Gráfico 2. Distribución de las residencias totales concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país. 2009-2016
- xviii. Gráfico 3. Evolución del número de las residencias permanentes concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por año. 2009-2016
- xix. Gráfico 4. Distribución de las residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por país y categoría. 2009-2016

- xx. Gráfico 5. Distribución de las residencias totales concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia según país de destino y país de nacionalidad. 2016
- xxi. Gráfico 6. Evolución del número de las residencias temporarias y permanentes concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por año. 2009-2016
- xxii. Gráfico 7. Distribución de las residencias totales concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por sexo según país de destino. 2016
- xxiii. Gráfico 8. Distribución de las residencias totales concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por edad según país de destino. 2016
- xxiv. Gráfico 9. Residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por nacionalidad. 2009- 2016
- xxv. Gráfico 10. Distribución de las Residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por nacionalidad. 2009-2016
- xxvi. Gráfico 11. Participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia según país de destino. 2016
- xxvii. Gráfico 12. Evolución de la Participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Argentina 2006- 2016
- xxviii. Gráfico 13. Evolución de la Participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Chile 2011- 2016
- xxix. Gráfico 14. Evolución de la Participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Bolivia 2011- 2016
- xxx. Gráfico 15. Evolución de la Participación de las residencias concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Colombia 2014- 2016
- xxxi. Gráfico 16. Evolución de la Participación de las residencias (temporarias y permanentes) concedidas a mujeres en el marco del Acuerdo de Residencia. Paraguay 2012- 2016
- xxxii. Gráfico 17. Razón de sexos (mujeres por cada 100 varones) de las residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia según país de nacionalidad. 2016
- xxxiii. Gráfico 18: Distribución de las residencias concedidas por el Acuerdo de Residencia por edad según país de destino. 2016
- xxxiv. Gráfico 19. Residencias totales concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por grandes grupos de edad. 2016

Este libro se terminó de imprimir en el mes de junio de 2018
en Amerian S.R.L., info@ameriangraf.com.ar
www.ameriangraf.com.ar
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

