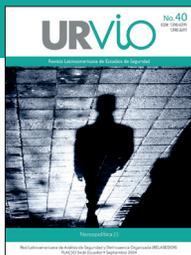


# Misceláneos



doi.org/10.17141/urvio.40.2024.6269

# El Estatuto Migratorio Andino y las limitaciones de la convergencia normativa regional

## *The Andean Migratory Statute and the limitations of regional regulatory convergence*

Cynthia Condoy-Celi<sup>1</sup>

Recibido: 20 de mayo de 2024

Aceptado: 21 de julio de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

### Resumen

**Introducción:** este artículo identifica el proceso de construcción del Estatuto Migratorio Andino, con especial énfasis en la participación de los actores no gubernamentales. Este estatuto es una política regional que se produjo con un proceso de difusión bottom-up de largo plazo, donde confluye la intención gubernamental de la convergencia normativa regional y la necesidad de un cambio de enfoque, propiciado por los actores sociales regionales. **Objetivo:** mostrar el proceso de difusión del Estatuto y las limitaciones que existen en la convergencia regional sobre la gestión migratoria. **Metodología:** esta es una investigación cualitativa, que desarrolla un estudio de caso sobre la configuración del Estatuto Migratorio Andino, basado en los documentos oficiales de la Comunidad Andina y los estudios académicos al respecto; su marco teórico está en la gobernanza migratoria sudamericana y el proceso de difusión de políticas públicas. **Conclusiones:** el Estatuto Migratorio Andino incorporó un enfoque de garantía de derechos para los residentes andinos, alineado a la gobernanza global sobre migración ordenada y segura. Aunque descuida resolver otros problemas migratorios regionales como los flujos migratorios irregulares y la emigración. Es preciso discutir la gobernanza regional migratoria para enfocar la atención a los problemas comunes irresueltos.

**Palabras clave:** cooperación regional; derechos de grupos especiales; migración; migración laboral; regionalismo; relaciones internacionales

### Abstract

**Introduction:** This article identifies the process of construction of the Andean Migration Statute, with emphasis on the participation of non-governmental actors. The Andean Migration Statute is a regional policy that occurs with a long-term bottom-up diffusion process, where the government's intention of regional normative convergence and the need for a change in approach brought about by social actors come together. **Objective:** it shows the limitations of the regional convergence on migration management. **Methodology:** this is qualitative research and develops a case study on the configuration of the Andean Migration Statute. It is based on the official documents of the Andean Community and other specialized studies. The theoretical framework is the South America migration governance and the diffusion process of public policy. **Conclusions:** the Andean Migration Statute incorporated a focus on guaranteeing rights for Andean residents, aligned with global governance on orderly and safe migration. Although this neglects to resolve other regional migration problems such as irregular migration flows and emigration. It is necessary to discuss regional migration governance to refocus attention on unresolved common problems.

**Keywords:** International relations; labor migration; migrations; regionalism; regional cooperation; rights of special groups

<sup>1</sup> Laboratorio de Investigación de Relaciones Internacionales (IRLAB), Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Ecuador, cynthiacondoy4@gmail.com, orcid.org/0009-0009-1861-3730



## Introducción

La evolución del fenómeno migratorio sudamericano ha requerido capacidad y articulación entre los Estados de la región y sus mecanismos de cooperación e integración. En la subregión andina, la evolución del Pacto Andino hacia la Comunidad Andina (CAN) implicó el reconocimiento de que los flujos migratorios están vinculados a múltiples factores, más allá de los asuntos laborales; demandando, a su vez, una gobernanza regional que tiende hacia la convergencia normativa entre los distintos mecanismos. En este escenario, el Estatuto Migratorio Andino (EMA) es el resultado de un proceso de largo aliento, iniciado en 2011 y concluido en 2021, que logró la convergencia normativa con el Acuerdo de Residencia de Mercosur, en cuanto al otorgamiento de residencia a los ciudadanos regionales.

Esta investigación pretende mostrar el proceso de difusión en la construcción del EMA y las limitaciones de la convergencia regional sobre la gestión migratoria. Se considera que la convergencia normativa regional es insuficiente para atender los actuales desafíos que demandan las migraciones, aunque es un importante avance en cuanto a las facilidades que los países ofrecen para quienes deseen optar por residir en la región andina. Así, la relevancia de esta investigación está en explorar la configuración del referido estatuto en términos de gobernanza regional, complementando los estudios con perspectiva jurídica y lo existente sobre el proceso de difusión para el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

### *Marco teórico*

#### *Difusión de políticas públicas*

La difusión de políticas públicas es un marco adecuado para exponer el proceso de construcción de agendas nacionales, ya que permite identificar el agenciamiento, los actores y los mecanismos que posibilitan su obtención. De acuerdo con Osorio y Vergara (2016), este tipo de estudios permite visibilizar los mecanismos más eficientes para conseguir una política pública, facilitando su replicabilidad en varias regiones de un mismo país o en otros países.

La obra *La Revolución educacional mundial, 1950-1970* fue pionera en explicar el proceso de difusión para estandarizar mecanismos educacionales en diversos países desarrollados. Actualmente, la difusión de políticas en los estudios internacionales se entiende desde el positivismo y el constructivismo. Mientras que el constructivismo debate alrededor de la agencia y la estructura, el positivismo se enfoca en el tipo de mecanismo empleado en el proceso. Para efectos de esta investigación se adopta un enfoque constructivista.

En este contexto, la difusión explica el proceso por el cual se impulsa una agenda, poniendo énfasis en los agentes que impulsan la adopción de una determinada política. Cuando los actores gubernamentales accionan las políticas desde su posición de poder, el proceso de difusión se denomina “top-down”. En contraste, cuando el agenciamiento ocurre desde los actores no gubernamentales se los denomina “bottom-up”.

A nivel latinoamericano, Porto De Oliveira (2017) estudió la difusión del presupuesto participativo brasileño en otros países de la región latinoamericana, identificando que la circulación de ideas, la inducción de las organizaciones internacionales y la adaptación contextual fueron los mecanismos de aprendizaje que facilitaron la difusión “bottom-up”. En contraste, Navarrete y Figueroa (2013) analizaron la experiencia chilena de implementación de políticas de seguridad en el ámbito local y encontraron que se produjo una difusión del tipo “top-down”, donde los mecanismos coercitivos gubernamentales no permitieron implementar eficientemente las decisiones en el nivel local y excluyeron atender las necesidades insatisfechas de su público objetivo.

Dentro del ciclo de configuración de las políticas públicas es relevante el papel de los actores involucrados. Casar y Maldonado (2008) y Repetto y Potenza (2021) reconocen que los actores no gubernamentales pueden incidir en la configuración de políticas públicas, cuando sus aportes generan o enriquecen nuevas alternativas de política pública en construcción. De hecho, dentro del ciclo de políticas públicas, los actores no gubernamentales pueden incidir, en primer lugar, durante la determinación del problema; en segundo lugar, pueden hacerlo cuando se determinan las alternativas viables para resolver el problema; en tercer lugar, pueden participar de la elección de una de las alternativas; en cuarto lugar, pueden hacerlo durante la implementación de la alternativa convertida en política pública; y en quinto lugar, también podrían incidir durante el monitoreo y la evaluación.

## Gobernanza regional migratoria

La gobernabilidad migratoria, de acuerdo con Mármora (2010), se compone de la respuesta objetiva y subjetiva de los Estados frente a los movimientos migratorios. Las demandas y percepciones sociales constituyen la dimensión subjetiva, mientras que las causas, características y efectos de la migración componen la dimensión objetiva. La gobernabilidad migratoria va más allá de la gestión del Estado (*migration management*), pues resulta de las interacciones entre los diferentes actores implicados en la migración: Estados, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales especializados, migrantes, entre otros.

En Sudamérica han existido diferentes modelos de gobernanza migratoria, sin embargo, se tratarán específicamente las formas de gobernanza migratoria en la subregión andina. De acuerdo con Araujo y Eguiguren (2009), desde los años 90 se observa la implementación de políticas migratorias alrededor de cuatro enfoques: i) securitaria, donde se aborda como un problema de control y seguridad nacional; ii) defensa de derechos humanos, que trata de proteger los derechos de los migrantes como personas, procurando garantizar los accesos e inserción adecuada de los migrantes; iii) como “desarrollo humano para las migraciones”, donde las remesas y la cooperación internacional generan crecimiento del ingreso nacional, aumentando consecuentemente el consumo interno; y iv) como parte de la gestión para las diásporas andinas en el mundo, dado que es necesario mantener el contacto con los emigrantes de la región.

La normativa andina se ha preocupado más por atender las necesidades de los migrantes fuera de la región andina, que dentro de ella. Es así como Neira (2015) identifica que la agenda subregional andina procura garantizar derechos del emigrante andino en terceros destinos, para dotarlo de condiciones de vida digna en cualquier país de acogida; mientras que, dentro de la región ha existido avance en el registro migratorio, pero poco avance sobre la libre movilidad, la incorporación al mercado de trabajo, las garantías consulares y el acceso a servicios, toda vez que prevalece el enfoque de securitización respecto del migrante intracomunitario.

En contraste, las discusiones migratorias del Mercosur procuraron atender la movilidad interna del bloque. Como resultado, desde 2011 entró en vigor su Acuerdo de Residencia y con ello se facilitó la obtención de residencia temporal y definitiva para los ciudadanos de sus Estados parte, Bolivia y Chile; y por adhesión, Ecuador, Colombia y Perú. De acuerdo con Alfonso (2012), materializó los beneficios sociales de la integración, facilitando la movilidad regular dentro de la región, vinculada solo a la ciudadanía. Los países ajustaron sus marcos normativos para implementar internamente este acuerdo y, particularmente, la región andina buscó la convergencia con este instrumento, siendo el EMA la expresión de dicha búsqueda.

Extrapolando la lectura de Correa da Silva (2021) sobre la concesión del visado en la Unión Europea, la concesión de residencia en Sudamérica expresa la mercantilización de los derechos de ciudadanía, pues la condición de migrante regular se otorga únicamente a quienes poseen los recursos para cumplir con las formalidades administrativas determinadas por los Estados. A la luz de la teoría crítica, la concesión de visas y residencias produce una inclusión diferenciada de migrantes, por lo que resulta insuficiente para materializar los principios de los derechos humanos y la ciudadanía universal.

Siendo así, Ramírez (2018) identificó que el éxodo venezolano se calificó como *crisis de refugiados o crisis de migrantes* para establecer escenarios *suigeneris*, donde los Estados se justificaron para aplicar medidas de control, obviando las categorías de refugio o migración irregular. Consecuentemente, surgieron las políticas de control con rostro (in) humano (Ramírez 2018, 13), donde los Estados restringieron la movilidad, justificados en la soberanía estatal y el control. Gissi Barbieri (2020) también señala que los países andinos no contaban con mecanismos de inclusión socioeconómica para los migrantes, a pesar de la articulación migratoria que venían realizando desde la década de los 90, y esto puso en evidencia la necesidad de contar con un instrumento andino propio para gestionar los flujos migratorios.

La gobernanza migratoria andina tiene sus raíces en la intención de proteger a los migrantes laborales, inicialmente, en el contexto del Pacto Andino y, posteriormente, en el mercado común andino. Luego, con la inclusión de las dimensiones sociales en la CAN, se buscó la convergencia con el Acuerdo de Residencia del Mercosur. En consecuencia, se expondrá en primer lugar el proceso de difusión de este instrumento, para luego identificar algunas limitaciones de la gobernanza andina de migraciones.

## Metodología

La gobernanza regional migratoria se entiende en términos de su marco regulatorio y la incidencia de los actores implicados en el agenciamiento de sus políticas. Esta investigación aborda un caso de estudio empírico: el proceso de difusión del EMA, poniendo énfasis en su marco regulatorio, la dinámica entre actores y su agenciamiento. Sobre esta base, también procura identificar las limitaciones de la gobernanza regional.

Este trabajo cualitativo empirista recurre a la documentación oficial de la CAN, estudios al respecto de la gobernanza migratoria andina y entrevistas semi estructuradas con expertos regionales en el tema: Carlos Nieto, funcionario especializado en migraciones de la Secretaría General de la CAN; Silvia Espíndola, embajadora de carrera ecuatoriana; y José Iván Dávalos, representante de la OIM en varios países de la región andina. Estudiar el proceso de difusión del EMA también permite identificar los enfoques que configuraron esta agenda, sus limitaciones y proyectar nuevas posibilidades para avanzar en el proyecto andino.

## Resultados y discusión

### *Regulaciones subregionales previas al Estatuto Migratorio Andino*

El Acuerdo de Cartagena en 1969 creó el Pacto Andino, cuyo objetivo era promover el desarrollo de los países miembros, reducir sus brechas y acelerar su crecimiento. Para ello, se creó la Corporación Andina de Fomento (CAF) y se concedió trato preferencial a los países considerados de menor desarrollo. En el momento desarrollista de la integración andina (Briceno 2021) se aprobaron ciertos instrumentos migratorios para facilitar los objetivos trazados: la Decisión 116 que contiene el Instrumento Andino de Migración Laboral y la Decisión 113 que contenía el Instrumento Andino de Seguridad Social.

Entre los años 70 y 80, la migración andina era estacional. Es decir, los trabajadores se desplazaban por las fronteras terrestres entre países para trabajar en asuntos agrarios, conforme señala Neira (2009, 400). En este periodo, el Pacto Andino mencionó a “los trabajadores” al referir la atención de la población. No hubo problematización alrededor de la migración, aunque se reconocía que los sujetos a migración estacional fueron beneficiarios indirectos de la integración andina. Por ello, tampoco hubo normas nacionales para atender a este segmento de la población.

Sin embargo, en 1992 el Pacto Andino adoptó la Decisión 236 que implementó el mercado común andino y, con ello, se desencadenó un proceso de cambio. El Protocolo de Trujillo de 1996 creó el Sistema Andino de Integración (SAI), que supuso abandonar el modelo desarrollista y adoptar la apertura de mercado como principio rector. El Pacto Andino se convirtió en la CAN. Con esto, se pretendía modernizar el bloque, basados en principios de garantía de los Derechos Humanos y ampliando los ejes de integración hacia lo social y cultural.

En la década de los 90, la migración era un fenómeno más significativo demográficamente y económicamente, vinculado a la búsqueda de nuevas oportunidades. Intra regionalmente, según Neira (2009), hubo flujo migratorio de colombianos y ecuatorianos hacia Venezuela, especialmente de mujeres con baja escolaridad que no contaban con la documentación regularizada, mientras que extraregionalmente, colombianos y bolivianos migraban hacia Argentina, Brasil y México. Dicho aumento en el flujo migratorio despertó la preocupación por explorar la relación entre comercio y migraciones en el bloque andino. Se avanzó con la adopción de normas para liberalizar el flujo de mercancías y, en contraste, el avance para la libre circulación de personas fue paulatino. La construcción del mercado común requería la movilidad de especialistas en la liberalización de servicios y el desarrollo de sectores productivos con proyección de crecimiento subregional y global.

La CAN emprendió sus primeras acciones sobre el registro de la movilidad intrarregional en 1996, por medio de la creación de la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM) mediante la Decisión 379, generando un único formato aplicable para todos los países miembros. Luego, se creó el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), mediante la Decisión 471 en 1999, con el objetivo de desarrollar con mayor complejidad los temas migratorios subregionales. Durante los años 2000 el debate migratorio andino se produjo en tres sentidos: la migración laboral, el turismo subregional y la emigración extracomunitaria.

En 2001 se actualizó la TAM mediante la Resolución 527, para homologar los registros nacionales con el subregional. Entre 2003 y 2005 hubo una actualización de la normativa que regulaba la migración laboral: el Instrumento Andino de Migración Laboral con la Decisión 545, el Instrumento Andino de Seguridad Social con Decisión 583, el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo mediante Decisión 584 y su reglamento mediante Resolución 957. Se problematizó la ciudadanía andina y, mediante la Decisión 503, se consiguió reconocer la ciudadanía como único requisito para habilitar el ingreso a otros países miembros en calidad de turistas.

Los actores no gubernamentales que formaron parte del SAI emitieron las opiniones No. 7, 8 y 9 en el año 2000, donde el Consejo Consultivo Laboral Andino realizó observaciones a los instrumentos andinos de seguridad y salud en el trabajo, a la migración laboral y a la seguridad social, respectivamente. Estas opiniones levantaron la necesidad de ajustar los instrumentos migratorios andinos al estándar internacional de garantía y protección de derechos humanos, siendo expresión de que este tipo de actores pueden contribuir a generar políticas públicas en el contexto internacional, tal como reconocen Casar y Maldonado (2008) y Repetto y Potenza (2021). En términos generales, se buscaba actualizar los documentos de los años 70, atendiendo a las demandas canalizadas por los Consejos Consultivos.

En cuanto a la emigración extracomunitaria, la CAN generó la Decisión 548 sobre la Asistencia Consular, facilitando que los ciudadanos andinos fuera de la región pudieran realizar gestiones en cualquier consulado andino, siempre que no existiera representación consular de su país de origen. Esta medida pretendía atender a los migrantes, un segmento creciente de las economías andinas, quienes aportaron significativamente con remesas a sus

familias, sumando a la Inversión Extranjera Directa. Al respecto Neira (2009, 401) señala que durante 2003 Latinoamérica representaba el 35% del volumen de remesas mundiales; Colombia era el tercer país que recibió más remesas, seguido por Ecuador y Perú.

Desde su creación hasta ese momento, la CAN avanzó únicamente las regulaciones para el migrante laboral. En este sentido, Martínez y Stag (2006, 339) denominaron a este fenómeno la unidimensionalización del migrante, ya que este sujeto es valorado únicamente en su papel económico, sacrificando su condición social, política y cultural.

### *Reconfiguración de la agenda migratoria andina*

La década del 2010 estuvo marcada por el regionalismo social, donde los asuntos sociales fueron parte central de la integración regional. Hettne y Söderbaum (2002) plantearon que es posible profundizar la construcción de regiones hasta llegar a procesos de regionalización, que van más allá de la integración, buscando fortalecer y profundizar los vínculos societales, superando las relaciones propiamente económicas, estableciendo así una visión integral sobre la integración. En este sentido, la CAN de inicios de siglo XXI también mostró atisbos de avanzar en este sentido en sus asuntos migratorios. Con la Decisión 526 se establecieron ventanillas únicas en los principales aeropuertos de los países andinos, con la finalidad de priorizar la atención migratoria a los ciudadanos subregionales; y con la Decisión 504 se creó el pasaporte andino, con el acompañamiento técnico de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En 2002, el Consejo Presidencial Andino proclamó la Carta Andina, que hablaba de proteger los derechos humanos de los migrantes laborales y sus familias, además de construir una ciudadanía andina basada en la garantía de derechos. En 2004 se publicó el Plan Integrado de Desarrollo Social para la CAN (PIDS), que contenía 14 proyectos discutidos con la sociedad civil enfocados en mejorar la gobernabilidad democrática de la región andina, entre los cuales se plantearon asuntos migratorios. Sin embargo, el CAAM, que era el brazo técnico de la CAN en asuntos migratorios, no se reunió entre 2004 y 2010. Así, la implementación de estos instrumentos no llegó a concretarse. El proceso de reingeniería de la CAN mantuvo activas las áreas especialmente vinculadas al comercio intracomunitario, posponiendo los asuntos sociales.

Hasta el año 2010, la gestión migratoria de la CAN versaba sobre asuntos laborales, aunque permaneció latente la intención de incorporar la perspectiva humanitarista de garantía de derechos. Por ello, entre 2006 y 2010, período en el que permaneció inactivo el CAAM, la Secretaría General de la CAN y las presidencias Pro-Tempore del organismo, generaron espacios para impulsar esta agenda migratoria.

Entre 2008 y 2013 se produjeron cinco Foros Andinos de Migraciones (FAM) que reunieron a la Secretaría General de la CAN, representantes gubernamentales de migraciones de los países miembros y organizaciones de la sociedad civil. En estos foros se emitieron Declaraciones que contenían sugerencia de ejes y temas migratorios: la reactivación del CAAM, la

adopción del enfoque de protección de derechos del migrante y la convergencia normativa migratoria entre países miembros. También se planteó un enfoque amplio e integral en la trata y tráfico de personas, y el retorno de los emigrantes andinos desde terceros destinos.

Frente a la inercia de la CAN en temas migratorios, los FAM impulsaron un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM) reconociendo los principios de la Carta Andina, que implicaba ampliar las migraciones laborales hacia la protección integral de derechos del migrante y sus familias, con miras a contribuir con la estrategia de desarrollo subregional. Sin embargo, el nivel político de la CAN decidió no implementar el PADHM en 2013, pese a los apoyos técnicos y societales de la iniciativa.

La acogida que tuvieron los Foros entre los actores no gubernamentales de los países miembros motivó a intentar institucionalizar esta iniciativa, como otra instancia para la incidencia de la sociedad civil y, aunque no tuvo acogida, esto contribuyó a reactivar el CAAM.

Hasta ese momento, la CAN enfrentaba un quiebre entre el CAAM, como instancia técnica, y el Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como instancia política. Si bien existía la posibilidad de generar regulación de las migraciones desde una perspectiva humanitarista, sustentada por las contrapartes técnicas, las autoridades del nivel político ratificaron la relación entre migración y trabajo como único enfoque de las migraciones andinas.

La reactivación del CAAM necesitó posicionar una agenda que se sostenga en un escenario de discrepancia. Para ello, la CAN solicitó a la OIM un estudio sobre la implementación de las Decisiones andinas en los ámbitos nacionales de sus países miembros, con la intención de identificar los puntos de convergencia entre las normativas migratorias heterogéneas. En 2013 este Comité se propuso avanzar sobre planes trianuales elaborados con la participación de la sociedad civil; sin embargo, estos planes tampoco llegaron a implementarse.

Entre 2011 y 2015 el CAAM ensayó varias alternativas para lograr avances en materia migratoria, logrando la aprobación de reglamentos a las Decisiones sobre el Instrumento Andino de Migraciones, de Seguridad Social y de Asistencia Consular. También se implementó el Sistema Andino de Intercambio de Información Migratoria.

La agenda migratoria andina se delimitó con base en el estudio de la OIM sobre la implementación de la normativa andina y sobre la intención de los países miembros de caminar hacia la convergencia normativa regional, que implicaba equiparar al Acuerdo de Residencia de Mercosur. Esta definición más específica de la agenda migratoria, también atendía a los pedidos realizados en los Foros Migratorios Andinos. En consecuencia, el producto de dicha consultoría buscaba trascender la obtención de residencia y recoger la normativa comunitaria sobre la migración laboral.

Montenegro (2017) señala que los países de Mercosur encontraron una ventana de oportunidad para concertar políticas regionales novedosas que pudieran relanzar el mecanismo regional, reconciliando un proceso de gestión migratoria fragmentada que había experimentado antes, especialmente sobre la migración laboral. Por esta razón, el referido Acuerdo no incorpora temas laborales. Sobre esta experiencia del Mercosur, la CAN adoptó la convergencia normativa regional como posibilidad para avanzar en su agenda migratoria.

La diversificación de la cooperación técnica también contribuyó al desarrollo de la gobernanza migratoria sudamericana. La CAN volvió a cooperar con la OIM y con la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM). Además, las relaciones con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Mercosur también contribuyeron con nuevas lógicas al modelo andino.

Esta multiplicidad de organismos regionales activos sobre migraciones fue positiva para la CAN ya que, según Carlos Nieto (entrevista con la autora, videoconferencia, 22 de junio de 2022), experto en migraciones de la CAN, señaló que los mismos actores gubernamentales participaban en el CAAM y en la Conferencia Sudamericana de Migraciones, lo cual facilitó identificar los puntos de convergencia sobre los cuales se podría avanzar en la agenda andina. De hecho, los FAM se llevaban a cabo en fechas cercanas a las reuniones de la Conferencia Sudamericana de Migraciones para aprovechar la coyuntura.

Aún con ello, lograr la convergencia de los países miembros no fue un trabajo sencillo. Existían dos visiones disímiles sobre la gestión migratoria. Bolivia y Ecuador se alineaban con un EMA que garantice integralmente los derechos humanos; mientras que Colombia y Perú tenían visiones securitarias de la migración. Según Giusiano (2011, 3), Bolivia promovía la diplomacia de los pueblos, basada en los principios de relacionalidad, complementariedad y reciprocidad de la cosmovisión andina, lo cual implicaba reforzar el sentido de comunidad, integrando a los migrantes a la sociedad boliviana. Ecuador también mostró apertura a la ciudadanía universal, facilitando la aplicación de los principios de libre movilidad, aunque Zepeda y Egas (2010) señalan que esta era una posición gubernamental, pues la población tenía reserva sobre la migración peruana y colombiana, mostrando preferencia por la migración estadounidense y europea.

Para enfrentar la emigración de colombianos hacia otros países de la región, Colombia promovía la interdependencia limitada con sus países vecinos. Buscó a Ecuador y Cuba como mediadores de su proceso de pacificación interna, aunque esto no significó suscribir políticas de libre movilidad, según apuntan Galeano, Badillo y Rodríguez (2019). Colombia mantuvo una visión securitaria, previo a las negociaciones de paz. Perú también apostó al multilateralismo dependiente, según Olana y Martínez (2010), motivado por la relevancia comercial con el bloque andino, lo cual permitió la suscripción de varias Decisiones Andinas, aunque siempre incluyendo la salvedad del respeto por la normativa interna de cada país miembro. En este escenario, Perú fue conservador en sus asuntos migratorios, anteponiendo su normativa interna y posponiendo la implementación de las Decisiones de avanzada.

### *Negociación del Estatuto Migratorio Andino*

Para comenzar con la construcción del instrumento andino de migraciones en 2013, la CAN solicitó a la OIM redirigir el objeto de la consultoría en curso, transitando del estudio de la implementación de la normativa andina en los países miembros, hacia la construcción del instrumento andino de migración, con miras a la convergencia regional migratoria. En el

último Foro Andino de Migraciones realizado en 2013, se presentó el producto de la Consultoría de la OIM denominado “Bases del Estatuto Migratorio Andino”, que fue la génesis del Estatuto Migratorio Andino. Los Consejos Consultivos Empresariales y Laborales no aparecen activamente en este periodo, aunque son los mecanismos formales de participación de la sociedad civil en la integración andina.

Hasta este minuto, la voz de los actores no gubernamentales que participaron de la agenda andina de migraciones había contribuido tangencialmente a redireccionar las prioridades de la CAN. En el periodo comprendido entre 2011 y 2015 la agenda migratoria andina obtuvo resultados conservadores debido a la imposibilidad de obtener acuerdos en el nivel político, especialmente sobre los temas planteados desde un enfoque de derechos humanos y alineados al regionalismo social. Sin embargo, la posibilidad de generar un EMA abrió la puerta a la incorporación de este enfoque. Los FAM fueron el amplificador de la necesidad de los actores societales de que las migraciones sean atendidas desde una perspectiva humanitaria e integral, superando la emisión de Decisiones y Reglamentos específicos alrededor de la migración laboral.

Sin embargo, las negociaciones sobre el EMA avanzaron poco hasta 2018. Entre 2014 y 2015 se produjo la reingeniería de la CAN, lo cual provocó la suspensión de las reuniones del CAM y, en 2016, las negociaciones se retomaron sobre el consenso entre los países para incluir los asuntos laborales en el EMA, aunque al final de ese año quedó claro que existían demasiadas salvedades para continuar trabajando sobre el primer borrador propuesto en la consultoría de la OIM. La migración laboral, la inclusión de los residentes extracomunitarios y la falta de homologación en la terminología fueron asuntos de discrepancia entre los países. Hasta ese momento, los países no pudieron llegar a una misma visión del EMA, apegados a sus propias lógicas internas sobre las migraciones.

En 2018 cuando se produjo el incremento del flujo migratorio venezolano en los países de la región sudamericana, varias instancias de cooperación regional tomaron una posición proactiva para enfrentar la situación. La CAN retomó el impulso a su Sistema Estadístico de la Tarjeta Andina de Migración, creado con la Decisión 750 en 2011, con la intención de contribuir al intercambio de información para enfrentar la crisis migratoria; esta medida tuvo acogida en otros foros regionales como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso de Quito de 2018. Como resultado,<sup>13</sup> países sudamericanos suscribieron el intercambio de información migratoria y a la atención de emergencia para los migrantes. Más de cinco millones de venezolanos salieron de su país y se internaron en toda Suramérica, especialmente, en Colombia, Ecuador y Perú, en búsqueda de protección internacional.

Este evento desbordó la capacidad de respuesta individual de los países y, eventualmente, desarrollaron acciones conjuntas para atender al flujo mixto de migrantes y refugiados venezolanos. Nieto (entrevista con la autora, videoconferencia, 22 de junio de 2022) señala que durante el pico de la crisis y en lo subsiguiente, no se registraron muertes por gestión del flujo migratorio y que, en medida de los recursos disponibles de cada país, se brindó asistencia en salud, educación y otros servicios a los migrantes y sus familias. Dávalos (entrevista

con la autora, videoconferencia, 27 de junio de 2022) y Espíndola (entrevista con la autora, videoconferencia, 26 de julio de 2022) señalaron que los países han protegido los derechos de los migrantes y que, las organizaciones de la sociedad civil siguen contribuyendo para luchar contra la xenofobia y para apoyar el proceso de inserción de la diáspora venezolana en las sociedades de acogida.

En el mediano plazo, este fenómeno produjo convergencia en la gestión del flujo migratorio venezolano entre los países de la región andina; también contribuyó la convergencia de las políticas migratorias entre Ecuador, Colombia y Perú. Esto, consecuentemente, se proyectó en las negociaciones del EMA, donde quedó demostrado que los países podían encontrar un punto intermedio entre la perspectiva securitaria y la de protección integral de derechos. De hecho, sobre esta experiencia, reconocieron la necesidad de incorporar el enfoque de garantía de derechos en el Estatuto Migratorio Andino.

Desde 2019, bajo el liderazgo de Perú y la Secretaría General de la CAN se propuso un nuevo borrador del EMA. En este manuscrito se excluyó la residencia de los ciudadanos extracomunitarios, el pasaporte andino y los temas laborales, también se ajustó la terminología, de forma que sea compatible con la legislación interna de los países miembros. La sensibilidad de los actores que promovieron el nuevo borrador se basó en la participación de los países miembros en la Conferencia Sudamericana de Migraciones y en el Proceso de Quito, depurando los asuntos de discrepancia y manteniendo los asuntos de interés común.

También se modificó el proceso de negociación del borrador final del EMA. Las representaciones técnicas debían consultar con su nivel político, previo al avance y aprobación de las negociaciones. Los delegados al CAAM de todos los países solicitaron, en algún punto, autorización a sus cancillerías para aprobar asuntos como el procedimiento para la solicitud de residencia temporal, los requisitos para la residencia permanente o el impacto del EMA en los flujos migratorios.

Estos mecanismos destrabaron las negociaciones, aunque otros asuntos requirieron mayor atención. Acordar el tiempo de permanencia de los residentes temporales requirió conciliar posiciones disímiles, de entre uno y tres años, definiendo “hasta dos años” como plazo. La periodicidad, homologación de información migratoria y su método de intercambio también tuvo varios enfoques, decidiendo finalmente desarrollar el modelo propuesto por Colombia.

El EMA no adoptó un enfoque que reconoce los derechos a la no discriminación, al trato nacional, a la no criminalización, a la reunificación familiar, a la educación, al sufragio en el ámbito local, a la transferencia de remisas y a cumplir con sus deberes y obligaciones. El residente andino tiene los mismos derechos que los nacionales del país de recepción y puede circular por el territorio subregional si cumple con las disposiciones del país de tránsito o destino.

Tras ocho años de negociaciones y nueve borradores, el EMA fue aprobado por los miembros del CAAM y, posteriormente, se convirtió en la Decisión 878 del 12 mayo de 2021. Este Estatuto tuvo un proceso de difusión *bottom-up* en el largo plazo. El enfoque de

protección integral de derechos, planteado en los Foros Migratorios Andinos por parte de la sociedad civil entre 2008 y 2015, fue incorporado en el EMA de 2021. Los actores no gubernamentales incidieron en la agenda migratoria andina, posicionando un enfoque de derechos, mucho más amplio del que adoptaron históricamente en el bloque andino.

De igual manera, Martínez y Stag (2006, 104) plantearon que Sudamérica es una región donde las migraciones se basan en el multilateralismo, siendo el Mercosur y la CAN organismos que procuran generar una gobernabilidad regional migratoria. Por ello, el Acuerdo de Residencia del Mercosur y el EMA de la CAN se complementan en beneficio del migrante regular, contribuyendo también con la gobernanza global alineada al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

### *Limitaciones de la convergencia en la gestión migratoria*

Si bien la CAN consiguió su objetivo de lograr la convergencia normativa migratoria con Mercosur, lo cierto es que el fenómeno regional migratorio es mucho más extenso que un acuerdo de residencia intracomunitario. La crisis migratoria de venezolanos en Sudamérica, especialmente, en países de la CAN, evidenció que las capacidades individuales no son suficientes para atender a la población en condición de refugio y que, regionalmente se necesitó mayor esfuerzo para insertar y atender a la población migrante. Además, la pandemia por Covid-19 produjo una contracción en las economías andinas difícil de superar, donde solamente Colombia ha podido retomar el crecimiento, según datos del Banco Mundial. Producto de esta crisis, un segmento de la población andina ha emigrado a terceros destinos como recurso para solventar sus necesidades y la de sus familias. En este contexto, es trascendental problematizar las limitaciones del EMA para aportar a la construcción de una agenda regional más integral.

En primer lugar, es importante señalar que la exclusión de la migración laboral del EMA se produjo para darle viabilidad al acuerdo regional. Esto, aunque los asuntos migratorios en la CAN se desarrollaron para proteger al migrante laboral y los FAM identificaron la necesidad de avanzar en este tipo de migración. La CAN cuenta con un marco regional para incentivar la migración de mano de obra calificada, vinculada con un trabajo formal e industrial, generando también normativa sobre la seguridad social y la seguridad y salud en el trabajo, contribuyendo a la obtención del mercado común andino.

Se esperaba que la normativa andina entrara a la convergencia entre las regulaciones internas de migración laboral de cada país miembro de la CAN, pero no haber tenido un proceso local de construcción previo a la aprobación regional ha dificultado la implementación de este marco normativo en la legislación nacional. Aunque la normativa andina se desarrolló en el marco del Convenio tripartito Simón Rodríguez, donde gobiernos, empresarios y sindicatos acordaron dinamizar la migración laboral; el proceso de reingeniería de la CAN iniciado en 2011, y actualmente en curso, dificulta el acompañamiento de la implementación. Durante las negociaciones del EMA los países atendieron sus propias dinámicas políticas, sacrificando avanzar en el proyecto regional de migración laboral.

Aunque los flujos migratorios de 2018 mostraron la necesidad de un proyecto regional migratorio, la soberanía nacional y las fronteras son una clara frontera para el avance de una construcción comunitaria. De hecho, Ramírez (2018), Baribieri (2020) y Brumat (2021) coinciden en que la gestión de este fenómeno estuvo marcada por la aplicación de políticas de seguridad y control, inclusive en países como Ecuador, donde se había reconocido la ciudadanía universal, pero cambió su política migratoria. Pese a la convergencia normativa regional, ni el Estatuto Migratorio Andino, ni el Acuerdo de Residencia del Mercosur atienden a las personas en condición de refugio o migración irregular.

La migración andina se enmarca en la residencia, la gestión migratoria laboral y el turismo, entendidas como consecuencia de la integración alrededor del mercado común; no existe un proyecto migratorio al estilo europeo del espacio Schengen, mucho menos se encuentran avances sobre la ciudadanía universal y la libre movilidad. El proceso de difusión del EMA expresa las limitaciones de los países para generar un marco migratorio común en un contexto de divergencia político-normativo y debilidad institucional. El pasaporte andino, que es un proyecto subregional, al igual que la Tarjeta Andina de Migraciones son la fuente de información migratoria subregional, aunque se gestiona individualmente por cada país, permaneciendo en los niveles de registro y control migratorio.

El intercambio de información sobre el flujo de personas aplicado en 2019, en 2024 ha evolucionado en el Banco Andino de Datos (BAD), sin embargo, esto mismo no se produjo en otros temas como la asistencia en salud, educación, inserción laboral o social. Como apunta Nieto (entrevista con la autora, videoconferencia, 22 de junio de 2022), los países enfrentan limitaciones para atender integralmente las necesidades de la población migrante. Si bien algunos países adoptaron medidas temporales como los Permisos Especiales de Permanencia (PEP), lo cierto es que el EMA no adopta medidas concretas que faciliten la obtención de residencia y asistencia integral a la población en condición de refugio. Por otro lado, se conoce que sobre el costo o gratuidad del trámite de residencia también existió falta de acuerdo, por lo que cada país ha fijado su propia tarifa; en consecuencia, el EMA expresa un modelo migratorio de inclusión diferenciada, donde los recursos monetarios son un factor completamente relevante para regularizar la residencia.

Aunque el EMA ya entró en vigor, aún no existe un reglamento andino y no se han discutido las acciones necesarias para homologar e implementar los principios reconocidos en el EMA al interno de cada país. Además, la agenda migratoria de la CAN se encuentra nuevamente en reconfiguración. Especialistas como Dávalos (entrevista con la autora, videoconferencia, 27 de junio de 2022) y Espíndola (entrevista con la autora, videoconferencia, 26 de julio de 2022) coinciden en que la migración estacional podría ser una alternativa razonable para combatir el fenómeno de la emigración irregular de ciudadanos andinos hacia países desarrollados. Este tipo de migración es mucho menos exigente sobre la cualificación de la mano de obra y se delimita a un específico marco espacio temporal, pudiendo generar acuerdo sobre las condiciones de ida y retorno de los trabajadores. Sin embargo, no es un asunto suficientemente discutido en el nivel subregional.

El EMA tampoco avanzó sobre la cooperación y asistencia consular andina, pese a contar con la Decisión 548 de 2003 que faculta a las representaciones consulares para cooperar en la atención de emergencias consulares y migratorias de los ciudadanos andinos en terceros países. Lo mismo sucede con la lucha contra la trata de personas, que al momento no cuenta con una hoja de ruta definida, a pesar de la propuesta realizada por el Parlamento Andino sobre un Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas en 2013. Todavía se espera que acciones aisladas atiendan tangencialmente este fenómeno, pues en 2024 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores reconoció que la acción conjunta de los países miembro en frontera, en inteligencia y la lucha contra la delincuencia organizada podría enfrentar la trata de personas.

## Conclusiones

La gobernanza migratoria andina se construyó desde los años 90, ya que previamente los procesos migratorios intrarregionales eran poco significativos para la integración. Hasta aquellos años, no hubo desarrollo de normativa andina migratoria. La aparición del SAI reflejó un nuevo objetivo de integración alrededor de la apertura de mercado, demandando explorar la relación entre migración y comercio, lo cual generó varios documentos regulatorios en materia de migración laboral.

Durante los años 2000, actores de la sociedad civil levantaron la necesidad de ampliar el enfoque de las migraciones andinas, identificando la necesidad de garantizar la protección de los derechos del migrante. En esa época también se generaron los Foros Andinos de Migraciones, donde se reforzó la necesidad de garantizar la protección de los derechos humanos y, aunque tuvo eco en los ámbitos declarativos de la integración andina como la Carta Social Andina y algunas declaraciones presidenciales de la época, no se implementaron. Tampoco ocurrió la diversificación del enfoque sobre la agenda migratoria.

El proceso de reingeniería de la CAN en la década del 2010 contribuyó al estancamiento del cambio del enfoque en migraciones, especialmente porque el objetivo era delimitar el proyecto andino alrededor de la integración económica. Esto se expresó en la paralización de reuniones del CAAM hasta 2016, así como en los varios ensayos de agendas y enfoques sobre el EMA que no tuvieron respaldo en el Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

La crisis migratoria venezolana de 2018 contribuyó a la unificación de criterios alrededor del humanitarismo y la necesidad de promover migraciones seguras y ordenadas, lo que permitió avanzar con el Estatuto Migratorio Andino. La identificación de asuntos comunes en otros foros regionales de migración, la depuración de temas sin consenso y el modelo de gestión entre los niveles técnico y político también contribuyeron. El Estatuto Migratorio Andino aprobado en 2021 tuvo un proceso de difusión “bottom-up” de largo plazo, donde se incorporó un enfoque de derechos humanos sobre las migraciones, aunque claramente

delimitado por los márgenes de la convergencia normativa regional con el Acuerdo de Residencia del Mercosur alrededor de la residencia.

Así, el Estatuto Migratorio Andino reconoce la garantía de derechos para los migrantes y sus familias residentes en los países de la región andina, recogiendo las iniciativas ciudadanas impulsadas en la década del 2000. La sociedad civil pudo incidir en la configuración de la agenda migratoria andina en el largo plazo; sin embargo, esto no significó que hubo una apertura total a las posiciones más disruptivas. En el proceso de negociación se excluyeron varios temas de disenso entre los países, como la migración laboral, la cooperación y la asistencia consular. El EMA reconoce condiciones para una migración regular y ordenada, pero a su vez, desconoce condiciones que inciden en el fenómeno migratorio regional, como el aumento de la pobreza, los flujos migratorios irregulares y la emigración.

La sola convergencia normativa no es suficiente para consolidar un proyecto de gobernanza regional que gestione los asuntos vinculados al fenómeno migratorio actual. Un proyecto regional migratorio enfrenta el desafío de superar lo discursivo, debe implementar plenamente el ejercicio de los principios reconocidos en el EMA. Si bien Sudamérica y la región andina cuentan con un marco regulatorio alineado al proyecto global de migración ordenada y segura, lo cierto es que la CAN necesita ampliar su agenda para enfrentar los problemas comunes de trata de personas, el flujo irregular de migrantes y la emigración. Además, debe retomar el diálogo con los actores societales podría ser un camino interesante. Por ello, es preciso rediscutir el enfoque de las migraciones en la CAN para acordar un proyecto que resuelva los problemas comunes, atendiendo al migrante andino más allá del registro migratorio, la residencia y el turismo, al tiempo que se desarrollen estrategias de salud, educación e inserción del migrante que permitan materializar la garantía de los derechos reconocidos en el EMA y la demás normativa andina.

## Bibliografía

- Alfonso, Adriana. 2012. *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Araujo, Lorena, y María Mercedes Eguiguren. 2009. “La Gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos”. *Andinamigrante* 3: 2-10. <http://hdl.handle.net/10469/197>
- Briceño, José. 2021. “Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años”. *Comentario Internacional* 20: 13-56. doi.org/10.32719/26312549.2020.20.1.2
- Brumat, Leiza. 2021. “Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia”. *Análisis Carolina*.
- Casar, María Amparo, y Claudia Maldonado. 2008. “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública 7: 1-20. <http://hdl.handle.net/11651/815>

- Correa da Silva, Waldimeiry. 2021. “Movilidad internacional y el mercadeo de la migración segura a través de la teoría crítica de las relaciones internacionales”. *Revista Española de Derecho Internacional* 73(2): 53-68.
- Galeano, Héctor, Reynell Badillo y Mateo Rodríguez. 2019. “Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018”. *OASIS* 29: 57-79.  
[doi.org/10.18601/16577558.n29.04](https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04)
- Gissi Barbieri, Jacques Ramírez Gallegos, María del Pilar Ospina Grajales, Bárbara Pincowsca Cardoso Campos y Sebastián Apolo Alvis. 2020. “Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú”. *Diálogo Andino* 63: 219-233.  
[doi.org/10.4067/S0719-26812020000300219](https://doi.org/10.4067/S0719-26812020000300219)
- Giusiano, Juan Emilio. 2011. “Revolución de los Pueblos Originarios en Bolivia: “el nacimiento de una nueva Política Exterior””, <http://surl.li/tjikgh>
- Hettne, Björn, y Fredrik Söderbaum. 2002. “Theorising the rise of regions”. En *New regionalism in the global political economy*, editado por Breslin Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond, 33-47. Londres: Routledge/Warwick.
- Mármora, Lelio. 2010. “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur.” *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.
- Martínez, Jorge, y María Fernanda Stag. 2006. “El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana”. *Papeles de Población*. 12(48): 77-106.  
<http://surl.li/fymhwu>
- Montenegro, Adriana. 2017. “A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul”. *Revista de administração pública* 52(2): 303-320.
- Navarrete Yañez, Bernardo, y Pamela Figueroa Rubio. 2013. “Los problemas de la implementación *Top-Down* a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana”. *DAAPGE* 13 (20): 81-109.
- Neira Orejuela, Fernando. 2009. “Procesos migratorios y remesas en la Comunidad Andina”. En *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, editado por Manuel Ángel Castillo García, Rodolfo Cruz Piñeiro, Jorge Santibáñez Romellón y Carolina Rosas Mújica, 395-420. México: El Colegio de México.  
[doi.org/10.2307/j.ctv3dnp14.15](https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnp14.15)
- Neira Orejuela, Fernando. 2015. “Las políticas migratorias en la Comunidad Andina, un balance de su situación actual”. *Politeja* 12 (38): 223-242.  
[doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.38.16](https://doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.38.16)
- Olana, Aldo, y Andrea Martínez. 2010. “Perú y el multilateralismo dependiente”. *Comentario Internacional* 9: 62-70. <http://surl.li/dzlnab>
- Osorio, Cecilia, y José Miguel Vergara. 2016. “La difusión de políticas públicas. Estado del Arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”. *Revista de Ciencias Políticas* 54 (2): 235-254. [doi.org/10.5354/0716-1077.2017.44806](https://doi.org/10.5354/0716-1077.2017.44806)

- Porto de Oliveira, Osmany. 2017. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting. Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Londres: Palgrave Macmillan. doi.org/10.1007/978-3-319-43337-0
- Ramírez Gallegos, Jacques. 2018. “De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in) humano””. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 23: 10-28. doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3745
- Repetto, Fabián, y Fernanda Potenza. 2021. “Coordinación y la coherencia institucional y con actores no estatales y participación ciudadana”. En *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*, coordinado por Simone Cecchini, Raúl Holz y Humberto Soto de la Rosa, 57-86. Santiago: CEPAL. <http://surl.li/jskgei>
- Zepeda, Beatriz, y María Gabriela Egas. 2010. “La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas”. *Revista mexicana de política exterior* 93: 95-134.