

GOBIERNOS LOCALES, RELACIONES  
INTERNACIONALES Y CUESTIÓN MIGRATORIA:  
UNA MIRADA SOBRE MERCOCIUDADES

LOCAL GOVERNMENTS, INTERNATIONAL  
RELATIONS AND IMMIGRATION ISSUE: A LOOK AT  
MERCOCIUDADES

Nicolao, Julieta

Julieta Nicolao

nicolao\_j@yahoo.com.ar

Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia  
de Buenos Aires, Argentina

Colección

Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los  
Buenos Aires, Argentina  
ISSN-e: 1850-003X  
Periodicidad: Semestral  
vol. 33, núm. 2, 2022  
maurojsaiz@gmail.com

Recepción: 08 Julio 2022

Aprobación: 12 Septiembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/813/8134176004/>

DOI: <https://doi.org/10.46553/colec.33.2.2022.p123-155>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** Este artículo se propone analizar el tratamiento que recibe la movilidad humana en una de las plataformas de diálogo y cooperación regional más importantes de los gobiernos locales sudamericanos, como es *Mercociudades*, poniendo en diálogo el campo interdisciplinar de los estudios migratorios con el de las relaciones internacionales de los gobiernos locales (o estudios paradiplomáticos). A través de una investigación de corte cualitativo, se demuestra que el reciente ingreso de la temática migratoria a la red, se caracteriza por su encuadre dentro de las políticas de derechos humanos, por una relativa autonomía de los enfoques divulgados por organismos internacionales, y por su potencial para contribuir a la institucionalización del tema en los municipios partícipes. Sin embargo, factores como el escaso número de ciudades que integran la Unidad Temática especializada, y la ausencia de recursos financieros que sustenten la cooperación, limitan los avances en este campo, no logrando trascender el intercambio de buenas prácticas.

**Palabras clave:** movilidad humana, relaciones internacionales, gobiernos locales, Mercociudades.

**Abstract:** This article aims to analyze the treatment that human mobility receives in one of the most important regional dialogue and cooperation platforms of South American local governments, such as *Mercociudades*. The analysis puts the interdisciplinary field of migration studies in dialogue with paradiplomatic studies. Through a qualitative research, it is shown that the recent entry of the migratory theme to the network is characterized by its framing within human rights policies, by a relative autonomy of the approaches disclosed by international organizations, and by its potential to contribute to the institutionalization of the issue in the participating municipalities. However, factors such as the small number of cities that make up the specialized Thematic Unit, and the absence of financial resources to support cooperation, limit progress in this field, which does not go beyond the exchange of good practices.

**Keywords:** human mobility, international relations, local governments, Mercociudades.

## I. INTRODUCCIÓN

*“(…) la gestión local de situaciones planteadas por la migración y el desplazamiento se ha convertido en el principal reto de los entes locales en esta primera parte del Siglo XXI. Simplemente nos hemos convertido en el principal agente de gestión de los procesos de inclusión de la población.”* (Galeote 2017, 168)

En Latinoamérica los procesos de movilidad humana internacional, tanto a nivel intrarregional como extrarregional, constituyen parte fundamental de la historia de la región. Pero más allá de representar una constante histórica, durante los años previos al desencadenamiento de la pandemia por Covid-19 (2015-2019), la cantidad de migrantes internacionales (personas nacidas en un país distinto al que residen) creció en conjunto en todo los Estados de América Latina y el Caribe desde un valor estimado en 8,4 millones de personas a 12,8 millones respectivamente, significando ése un incremento que supera el 50% (Harris 2021).

Esto estuvo asociado a diversos factores, pero puntualmente, a la crisis venezolana y a la masiva expulsión de ciudadanos de este país que inició en 2015 y comenzó a adquirir, desde entonces, volúmenes sin precedentes. Para agosto de 2021, se habían superado los 5 millones y medio de migrantes venezolanos distribuidos en todo el mundo, en más de un 80% radicados en distintos países sudamericanos (Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Brasil, Argentina, entre los más importantes) (R4V 2021).

Esta situación hizo que muchas ciudades de Sudamérica comenzaran a recibir una cantidad acelerada de población migrante, algunas de ellas sin contar con una tradición receptora, ni una cultura política en el abordaje público del tema. En rigor, es oportuno reconocer algo que generalmente se pierde de vista: las personas o grupos migrantes se movilizan de un país a otro, pero en concreto lo hacen de una ciudad específica en su país de origen a otro entorno urbano delimitado dentro del país de destino. Y allí los gobiernos locales representan el primer nivel del Estado en afrontar las demandas y desafíos que presenta no sólo el arribo, sino la progresiva incorporación social de esta población a la comunidad local. Como consecuencia, recientemente, el papel de los gobiernos locales, municipios, alcaldías ha comenzado a adquirir progresiva relevancia en el campo migratorio, observándose también, su gradual traslado a la agenda de relaciones internacionales que éstos dinamizan (Galeote 2017; Nicolao 2017; 2020).

Este artículo busca comprender el lugar que ocupa la cuestión migratoria en uno de los espacios de diálogo y cooperación horizontal de gobiernos locales de mayor trayectoria en la subregión como es Mercociudades, en respuesta a los siguientes interrogantes orientadores *¿Cuáles factores han influido en la incorporación de la temática de la movilidad humana en esta plataforma? ¿Cuáles son las actividades, enfoques y lógicas de actuación predominantes en la circulación de buenas prácticas en torno al tema? ¿Se ha podido avanzar en el desarrollo de líneas de acción comunes? ¿Cuáles límites y obstáculos se encuentran en este terreno? ¿Qué elementos sustentan el liderazgo de determinadas ciudades y cuáles son los factores que alientan/desalientan la participación?*

Para el desarrollo del trabajo, se adopta un enfoque metodológico cualitativo, respondiendo también a un diseño general de investigación-acción que se propone aportar información que contribuya a la toma de decisiones para el diseño de programas, procesos, reformas o el mejoramiento de políticas; incluyendo la colaboración de los participantes (referentes municipales) en la detección de necesidades y confección de diagnósticos (Sandín 2003). Se emplea una estrategia de recolección de datos que triangula el empleo de técnicas no interactivas e interactivas (Reyes y Hernández 2008). En el primer caso, a través de la identificación, selección y análisis documental en sentido amplio, de documentos internos de la Unidad Temática Derechos Humanos y Migraciones de Mercociudades (en adelante, UT DDHH y Migraciones)

y sus instancias predecesoras —entre otros, planes de trabajo bianuales, actas de reuniones de comisión, declaraciones, relatorías de conversatorios organizados desde este espacio—; junto a prensa oficial e informes técnicos de la red. En el segundo caso, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave —funcionarios/as de gobiernos locales que participan de la Unidad Temática analizada— [1]. El estudio se complementa con la revisión de informes de organismos internacionales y estudios de corte académico.

El artículo se estructura en dos grandes apartados. El primero, de carácter teórico, se ocupa de realizar un breve recorrido sobre el campo de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, describiendo los canales por los cuales fluyen sus estrategias de diálogo y cooperación a nivel multilateral, y dentro de las mismas, las redes de ciudades. Entre otros aspectos, se ponen en discusión las tensiones y retos que afrontan en términos de la saturación derivada de la profusión actual de redes a escala global, y las limitaciones que encuentran para generar respuestas efectivas a los problemas de las ciudades, y trascender los planos discursivos y simbólicos que han distinguido convencionalmente su actividad. Posteriormente, se busca una convergencia entre dichos postulados y el campo interdisciplinar de los estudios migratorios, desde el cual se recuperan algunos lineamientos centrales en torno a las políticas migratorias de nivel subnacional, deteniéndose la reflexión en los desafíos políticos que impone la presencia migrante en los niveles locales de acción.

El segundo apartado presenta los resultados empíricos de la investigación en respuesta a las preguntas orientadoras expuestas precedentemente.

## II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

### II.1. Gobiernos locales, relaciones internacionales y espacios multilaterales: las redes de ciudades y sus retos actuales

Las investigaciones abocadas al ámbito de las relaciones internacionales de los gobiernos locales (Rodríguez Gelfenstein 2003; Calvento y Mutti 2020), tradicionalmente subsumidas en el más divulgado concepto de paradiplomacia (Duchacek 1986; Michelmann y Soldatos 1990; Fronzaglia 2005; Salomón 2007; Schiavon 2010; Álvarez Luna Pont y Oddone 2019; Oddone 2019 y muchos otros), se han ocupado de poner de relieve que desde los niveles estatales no centrales se despliegan capacidades de participación en el escenario internacional, y de establecimiento de relaciones multidimensionales con contrapartes externas, contribuyendo a diferentes objetivos de la gestión municipal integral.

Ya desde la segunda mitad del siglo XX, y particularmente en el último cuarto del mismo, los debates disciplinares en el campo teórico de las relaciones internacionales dieron espacio a un severo cuestionamiento de los postulados realistas clásicos y su mirada interestatal de la política mundial, iluminando la coexistencia de una creciente diversidad de actores con capacidad de acción y/o influencia en el escenario internacional, por el cual fluían canales de vinculación interestatales, transgubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye 1977). Esta nueva perspectiva fue central para inaugurar una línea de interpretación que, primero abocada al estudio de la performance de lo que en su momento se denominaron “nuevos actores internacionales” (empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales transnacionales) posteriormente habilitaría el interés por el comportamiento de gobiernos no centrales en el campo de las relaciones internacionales (Luna Pont y Oddone 2021).

En este marco, comenzaron a priorizarse los atributos políticos por sobre los jurídicos al momento de definir o conceptualizar los actores que retienen capacidad de participar y/o conducir relaciones en la arena internacional, poniendo énfasis en la “*habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores*” (García Segura 1993, 18).

Distintas investigaciones han puesto de manifiesto que los municipios, pese a no ser considerados como sujetos de derecho internacional, fueron ganando espacio en este ámbito con diversas metodologías participativas, innovando las prácticas diplomáticas tradicionales (Rodríguez Cuadros 2003), a través de una amplia batería de herramientas como la suscripción de hermanamientos, acuerdos de cooperación e intercambio de buenas prácticas con distintas contrapartes del exterior; el desarrollo de políticas unilaterales de comercio exterior, misiones comerciales, marketing territorial; su involucramiento en redes internacionales de ciudades, entre otras.

En este sentido, los procesos de globalización, regionalización, descentralización, han sido puntualizados como factores macro favorecedores de la internacionalización municipal en tanto tendencias genéricas, al tiempo que la capacidad intrínseca de las propias administraciones locales —en función de indicadores tales como sus escalas demográficas y geográficas, el tamaño de sus economías locales, el desarrollo de su infraestructura, el grado de modernización burocrática alcanzado, entre otras dimensiones que hacen a capacidades estatales administrativas, relacionales y territoriales— explicarían la variabilidad en el tipo e intensidad en el desarrollo de tales políticas (Calvento 2012; 2020)

Retomando el concepto de *política internacional subnacional*, Calvento (2015) define a estas prácticas como la herramienta pública con la que cuentan los gobiernos locales para promover su inserción internacional con miras a articular las oportunidades que brinda el contexto exterior con las necesidades del territorio, habilitando el acceso a contactos, recursos, experiencias y oportunidades que nutren la estrategia de desarrollo local definida (De Marsilio 2006) y la obtención de recursos tangibles e intangibles para la gobernabilidad local.

Ahora bien, en cuanto al universo de estrategias que sustentan las relaciones internacionales de los gobiernos locales, más allá de la creciente diversidad que las distingue, éstas pueden asumir modalidades unilaterales, bilaterales y multilaterales (Zubelzú 2008; Calvento y Mutti 2020). Este trabajo se concentra en la tercera tipología, que habitualmente adopta el formato de redes de ciudades, comprendida también como un espacio en el que se materializa la cooperación internacional descentralizada (Rolandi 2020)

Estas redes se distinguen por su funcionamiento horizontal; y pueden tener un alcance geográfico regional (incluso formar parte de un proceso de integración) o global (abierta a la participación de ciudades de todo el mundo); pueden responder a una vocación temática (desarrollo sostenible, educación, salud, etc.) o poseer una estructura amplia con grupos de trabajo especializados o unidades temáticas a su interior. Algunas actúan con agendas circunscriptas al intercambio directo de experiencias, buenas prácticas y transferencia de conocimientos y otras añaden el desarrollo de actividades comunes o concertadas (Zapata Garesché 2007; Acuto y Rayner 2016), en tanto estadio evolutivo superior.

En la región sudamericana pueden citarse varios ejemplos de redes de ciudades: Mercociudades, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), la Red Andina de Ciudades, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la Red de Ciudades del BID, y muchas otras.

Sobre los retos centrales que atraviesan las redes en la actualidad, se han advertido señales de alarma que reparan, por un lado, en la confluencia de un importante número de redes con solapamiento de actividades en tiempo y espacio, que habrían generado cierta saturación a su público objetivo, sin evidenciar resultados claros sobre los beneficios de participación en las mismas (AL-LAs y OCD 2020; Nicolao, Calvento y Piersanti 2022). En este punto, Fernández de Losada ha diagnosticado que:

(...) las redes internacionales, que durante décadas han sido las plataformas a través de las cuales las ciudades han impulsado sus estrategias de incidencia política, han ganado reconocimiento y se han empezado a multiplicar en todas las regiones... Sin embargo, la profusión de redes a escala internacional está provocando tensiones en el ecosistema. Tensiones que tienen su origen en la dispersión de esfuerzos en un contexto de recursos escasos; en la saturación derivada de una oferta de servicios desbordante; y en la falta de respuestas efectivas a los problemas más acuciantes que enfrentan las ciudades. Existe el riesgo de entrar en un período de desmovilización, en especial de las grandes ciudades... Unas ciudades que disponen de los recursos

necesarios para, aliándose de forma puntual, empezar a presentarse por su cuenta ante las instancias internacionales. (2019, 21-22)

Los canales bilaterales que pueden emprender las ciudades más importantes frente a temáticas centrales de la agenda global, representan entonces una amenaza siempre latente ante los problemas o debilidades de las redes para traccionar acciones o compromisos con relativa horizontalidad en temas estratégicos. Pero avanzando en el segundo orden de desafíos que reconoce el autor, menciona otros que aún no logran superarse como: a) las capacidades y disponibilidad limitadas de las ciudades para involucrarse en estas plataformas, que explican que, muchas veces, sean siempre las mismas las que participan –generalmente, equipos de los secretariados de las redes, representantes de grandes ciudades y líderes locales fuertemente comprometidos con el municipalismo internacional–; b) a pesar de los avances que las redes registran en términos de intercambio, organización conjunta de eventos, posicionamientos compartidos, lo cierto es que las redes compiten por captar participantes, por intervenir en los grandes foros internacionales, y por obtener fondos internacionales para financiar sus proyectos y actividades; c) aún está en entredicho su capacidad para incidir de forma práctica en las agendas internacionales:

Las ciudades y sus redes deben buscar algo más que reconocimiento, ya lo han logrado. Deben trascender lo simbólico, los ejercicios retóricos (...), y marcar la agenda política internacional para que responda de forma efectiva a los retos y problemáticas locales y ofrezca soluciones capaces de provocar transformaciones. (Fernández de Losada 2019, 22)

Estos retos atraviesan, sin duda, el desarrollo de los objetivos de este artículo frente a una temática como la de la movilidad humana de abordaje reciente en las redes globales y regionales de ciudades.

## II.2. Migraciones internacionales y gobiernos locales

Las reflexiones hasta aquí presentadas deben indefectiblemente dialogar con las contribuciones generadas desde el campo interdisciplinar de los estudios migratorios, y específicamente, del de las políticas migratorias, para conocer cómo se piensa el rol de los gobiernos locales en el abordaje político de la movilidad humana.

En este punto, lo primero que se debe advertir es la (des)consideración histórica que han tenido las instancias de gobierno locales en el campo migratorio en América Latina (Nicolao, 2020), aspecto que vuelve a este tema relativamente poco conocido y analizado. Si bien pueden encontrarse estudios en la temática en Europa o los Estados Unidos desde principios del siglo XXI (Spiro 2001; Belil 2006; Özbabacan 2009; Filomeno 2017, entre muchos otros), sólo en la última década han aparecido trabajos de investigación específicos en la región (Thayer 2013; Ortega 2013a y 2013b; 2021; Thayer y Durán 2015; Nicolao 2020; Thayer Stang y Rodríguez 2019; Nicolao y Carcedo 2020a y 2020b).

De la revisión de estas contribuciones e investigaciones complementarias, se sintetizan los siguientes postulados:

a) Existe consenso sobre el impacto en asenso que está teniendo la movilidad humana en las ciudades, particularmente en las grandes urbes y metrópolis de la región, y cómo esto se intersecta con problemáticas urbanas en sentido amplio. También se ha puesto de relieve que la presión migratoria sobre las grandes ciudades de la región responde a la reducción del volumen de migrantes que absorben los países desarrollados, fruto del endurecimiento de sus políticas migratorias (Ortega 2021). El carácter abrupto y masivo de la emigración venezolana no ha hecho más que acentuar esta tendencia, dejando a varias ciudades de América del Sur más expuestas que nunca en su falta de experiencia y recursos para el desarrollo de políticas públicas de acogida e integración de esta población.

b) Como consecuencia, cada vez es más frecuente escuchar sobre «políticas migratorias subnacionales» (Ortega 2013b) «municipalización del tema migratorio» (Espinosa 2009) o «políticas migratorias locales» (Filomeno 2017). Sintéticamente, se reconoce que si bien los gobiernos centrales son los que diseñan y ejecutan las políticas migratorias en materia de ingreso, admisión, residencia, naturalización,

y/o expulsión, aspectos todos íntimamente ligados al ejercicio indelegable de su función soberana (expresada en su capacidad de regular y controlar sus fronteras); todo lo que sucede una vez que esta población se instala en la sociedad de acogida (su inclusión efectiva a los distintos servicios y espacios del territorio) constituyen una responsabilidad primaria de los gobiernos locales. Esto sucede como consecuencia de que en estas instancias administrativas recae lo referido a la administración de servicios y bienes públicos en sentido amplio, producto de procesos de descentralización política (Cravacuore 2007). Pero también, en algunos casos, responde a la acción colectiva de grupos migrantes que logran inscribir determinados temas en la agenda local, especialmente en distritos donde se reconoce su derecho político al sufragio en niveles municipales.

c) Ahora bien, en líneas generales, las ciudades de la región no cuentan con una tradición de abordaje público de la cuestión migratoria, mientras que, en los casos en que el tema es incorporado a la agenda local, lo hace con variable intensidad y sostenibilidad en el tiempo, bajo nivel de institucionalización en la estructura gubernamental; un comportamiento eminentemente reactivo a demandas o acontecimientos sociales; o producto del efecto traccionador sobre la agenda pública que alcanzan determinados “actores impulsores” (Müller 2006). Al no constituir una temática convencional de la agenda local, el intercambio de experiencias y buenas prácticas se erige como un terreno fértil para determinadas burocracias locales en el cual sustentar aprendizajes, visibilizar problemáticas, y nutrirse de recursos intangibles de gestión (Nicolao y Carcedo 2020b).

d) Desde una perspectiva crítica, Ortega (2021) advierte que la paradiplomacia en el campo migratorio tiende a reproducir acríticamente los conceptos y modelos de gestión promovidos por organismos internacionales que remiten al enfoque de la “gobernanza global de las migraciones” que atraviesa y da sustento a los más importantes instrumentos internacionales en materia de derechos de las personas migrantes, como es el caso del Pacto Mundial para una Migración, Segura, Ordenada y Regular (2018) y la Agenda 2030 de la ONU en materia de movilidad humana. Según la autora, esta perspectiva teórica es proclive a la despolitización, la difuminación de responsabilidades de los Estados centrales y la rendición de cuentas, y por añadidura, a través de la propuesta de la “gobernanza multinivel”, a trasladar la autoridad hacia los gobiernos locales, cuando éstos no tienen obligaciones formales en el marco del derecho internacional. Por esta razón, también es pertinente evaluar qué peso adquieren estas nociones y enfoques en la circulación de buenas prácticas de la gestión migratoria entre las ciudades sudamericanas.

### III. RESULTADOS

#### III.1. Del reciente proceso de institucionalización del tema migratorio en Mercociudades

Mercociudades nació en 1995 en el seno del Mercosur, conformada originalmente por 12 ciudades, logrando en la actualidad la participación de 364 municipios, pertenecientes a 10 países, en los cuales habitan más de 120 millones de personas[2]. Este crecimiento se logró, entre otras razones, porque el espacio fue evolucionando desde una instancia original con presencia reducida a ciudades grandes, hacia la incorporación de aquellas de tamaño intermedio y de municipios pequeños, que se obtuvo mediante la flexibilización de los criterios de adhesión (Chasquett 2003).

Esta red busca esencialmente reforzar el rol de los gobiernos locales en acercar el Mercosur a la ciudadanía, y por añadidura, a construir una integración de abajo hacia arriba que acompañe y densifique la integración que promueven los estados centrales (Ghí 2010) a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas en diversas materias, pero también del impulso de proyectos comunes en áreas de interés que los mismos actores locales van reconociendo y legitimando.

Esta red forma parte de un patrón tradicional de redes de ciudades, de filiación pública, cuya membresía se integra de forma exclusiva por gobiernos locales, orientando su actividad a la incidencia política, la

generación de conocimiento, el aprendizaje, entre los aspectos más destacados. Su presupuesto se alimenta, fundamentalmente, de las cuotas que pagan sus miembros y eventualmente, de subvenciones que recibe, de miembros u organismos multilaterales (Losada y Abdullah 2019).

Funciona a través de una estructura encabezada por la Cumbre de Jefes de Gobierno y luego le siguen distintas instancias directivas y administrativas. Las Unidades Temáticas (UT), son las responsables de formular políticas públicas, acciones e indicadores comunes para abordar cada tema específico; promover investigación y divulgación de experiencias y políticas públicas desarrolladas en las distintas ciudades; organizar eventos de discusión acerca del tema de su responsabilidad; generar bases de datos con las informaciones acerca del tema coordinado, entre otras. En rigor, cuando nació la red, lo hizo con 6 UT y actualmente este número asciende a 21.

El primer hallazgo de esta investigación es que la cuestión de la movilidad humana ha sido abordada de forma tangencial y no sistemática en Mercociudades por varios años hasta que progresivamente fue adoptando un lugar protagónico en la Comisión de Derechos Humanos (en adelante, Comisión DDHH).

A saber, dentro de la red, el abordaje de los derechos humanos se canalizó tradicionalmente en el ámbito de la UT de Desarrollo Social, a nivel de Comisión (las comisiones tienen una jerarquía inferior a las UT, y funcionan dentro de su órbita). En dicha Comisión, los ejes de trabajo han estado por mucho tiempo focalizados en las acciones de memoria, verdad y justicia; violencia institucional; promoción de derechos; entre otros. En los primeros planes e informes de trabajo bianuales, el diálogo sobre movilidad humana quedaba, cuando no omitido, subsumido en el tratamiento de problemáticas específicas como las de trata y tráfico de personas. Recién en 2011, en la planificación de la actividad bianual de la Comisión DDHH, se aproxima una mirada más amplia en el abordaje de la “movilidad ciudadana”, involucrando otros temas como migraciones y ciudades fronterizas. Sin embargo, aún en esa instancia no se observa un nivel de actividad que se corresponda con tal discurso.

Como punto de inflexión y figurando entre los proyectos más importantes gestados en el campo de los DDHH, se encuentra el denominado “Estado + Derechos” (E+D), subvencionado por la Unión Europea, que se implementó a lo largo de 30 meses entre 2010-2013, permitiendo la intervención directa en 19 ciudades de la región que actuaron como “ciudades testigo” para fortalecer las capacidades de agentes municipales y organizaciones sociales en la construcción de ciudadanía con cultura de Derechos Humanos, y promover la incidencia local en la agenda de DDHH del Mercosur (Ghi 2012). Durante su ejecución se buscó impulsar la institucionalización de espacios de gestión, debate, y participación sobre DDHH en el seno de cada gobierno y comunidad local, abarcando el desarrollo de diagnósticos, intercambios de buenas prácticas, análisis de dificultades de gestión sobre problemáticas de derechos a nivel local y regional, formación continua de funcionarios y población local, producción de canales de comunicación para la promoción de derechos. Cada una de estas instancias, incluía distintos núcleos temáticos, incluyendo el de *derecho a la movilidad y migraciones*.

Esto significó un gran impulso en términos de la capacidad instalada obtenida ya que, cuando se echó a rodar la iniciativa, un alto porcentaje de ciudades de la red no tenía áreas de gobierno de DDHH y cuando terminó el proyecto, se habían incorporado. Además, permitió el fortalecimiento de una red de trabajo de ciudades en la articulación inédita de temáticas de DDHH y en la planificación de acciones a mediano y largo plazo, incluyendo el trabajo con instituciones socias como el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR y otra red de ciudades temática como la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia (Coalición LAC).

Siguiendo con este recorrido, desde el año 2016 la movilidad humana comenzó a ganar mayor espacio en la Comisión de DDHH: en el plan de trabajo elaborado por la coordinación de San Pablo y Montevideo, por primera vez, la migración junto al derecho a la ciudad, a la memoria y la verdad, y a las políticas de no-discriminación para población LGBT, fueron identificadas como los cuatro ejes de trabajo de la Comisión 2016-2017. En la misma tesitura, la reunión de Comisión del 29 de octubre de 2018 volvió a tener la

cuestión migratoria como eje de trabajo protagónico, algo que se replicará de allí en más en las subsiguientes planificaciones bianuales.

Así, progresivamente, y sopesando la diversidad de situaciones que las ciudades partícipes exhibían en cuanto a la situación de la población migrante recibida, y a las distintas velocidades con que estos temas ganaban lugar en cada agenda local, comenzó a instalarse la idea de acercar posicionamientos y líneas de acción en el tema. El impulso mayor, lo desarrollaron aquellas ciudades que venían institucionalizando áreas dedicadas al desarrollo de políticas locales de DDHH, y bajo ese paraguas, la lenta inclusión de la movilidad humana. Acompañaban, por su parte, ciudades que, aún sin acreditar tales avances, reconocían su relevancia en tanto emergente social en sus territorios.

Finalmente, en su postulación para la coordinación de la Comisión (ya denominada Comisión de DDHH y Migraciones) para el período 2022-2023, la ciudad de Córdoba propuso la recategorización de la misma en carácter de Unidad Temática, siendo aprobada el 3 de diciembre de 2021 en el marco de la XXVI Cumbre de Mercociudades.

### III.2. De las posibilidades y limitaciones en el intercambio de buenas prácticas

En el marco del lento proceso de institucionalización descrito deben comprenderse los circuitos, estrategias, actividades y metodologías (aún incipientes) que se vienen adoptando para consolidar el tema migratorio en la agenda de Mercociudades, y vehicular el intercambio de experiencias a través de las siguientes líneas de acción:

#### *Diagnóstico de buenas prácticas*

Es un esfuerzo que se venía realizando para evaluar el nivel de institucionalización de los DDHH alcanzado en cada gobierno local, al que se le añade ahora la dimensión de la movilidad humana. La confección de estos diagnósticos constituye una práctica constante en las restantes UT de la red, y se materializa a partir de la circulación de un instrumento de recolección de datos que busca identificar para cada ciudad (no sólo aquellas que forman parte de la UT específica, sino todas las Mercociudades) si cuentan con un área de DDHH y de atención a las personas migrantes; cuáles son las líneas de gestión que desarrollan; cuáles de ellas pueden ser trabajadas de manera asociativa en la red; la disponibilidad local de datos estadísticos que midan la presencia de este grupo social; entre otros.

La utilidad de esta herramienta, según los documentos de la Comisión, deviene de la posibilidad de hacer un registro y un banco de buenas prácticas, y a partir de ello, optimizar su visibilización y eventual reproducción, e incluso enriquecimiento en el ámbito intermunicipal, en función de las distintas velocidades de incorporación de la movilidad humana a las agendas locales.

Este esfuerzo, sin embargo, se sostiene como iniciativa en distintos planes de trabajo bianuales, aspecto que da cuenta de avances insuficientes, pues no existe ni una respuesta rápida ni efectiva a tal demanda de información. Según el testimonio de los funcionarios entrevistados, no siempre se adjudica la razón de esta respuesta limitada a una falta de voluntad política, sino a que, habitualmente, las burocracias municipales cuentan con recursos humanos escasos para atender estas demandas o lo suficientemente formados para darle valor a la generación de datos que de sustento al mejoramiento de la gestión pública.

#### *Calendario común de conmemoraciones y festividades*

Esta línea de acción consiste en trabajar sobre un calendario regional que contenga y visibilice las fechas conmemorativas de eventos asociados a los DDHH y las Migraciones, a nivel internacional, pero particularmente, a nivel de cada Mercociudad. Este tipo de acciones simbólicas y diseñadas para instalar, ampliar o fortalecer la sostenibilidad del tema en las agendas (regional y locales), generan posturas contrapuestas de las propias ciudades parte. Por un lado, diagnósticos optimistas que sostienen que contribuye a “*darle visibilidad a la causa migrante*” en los territorios, sobre todo si se apela a fechas representativas de los propios países y la región, y no solo conmemoraciones internacionales “importadas”

desde afuera. También son puntualizadas como acciones que otorgan la posibilidad de posicionar a la propia ciudad como “*municipio amigable al migrante*” (Agente público municipal, Municipio 1, comunicación personal, 7.3.22). Por otra parte, se identifican miradas que no comparten el interés por dedicar esfuerzos a estas acciones desestimando su impacto sobre la población objetivo: “*Nos reunimos, debatimos, y volvemos al año siguiente y da la sensación que todo lo que hicimos fue conmemoración de efemérides ¿Y a quién le solucionamos el problema con esto?*” (Responsable de Área de Migrantes, Municipio 2, comunicación personal, 17.3.22). Esto da cuenta de la existencia de una mirada crítica al interior del conglomerado de ciudades miembro, y de la UT específica respecto de las estrategias empleadas, extensibles al espíritu mismo de funcionamiento de la red.

#### *Impulso de acciones concertadas o posiciones comunes*

Esta es identificada como la actividad más compleja dentro de este espacio, y en general, como reto que se impone a todas las redes de ciudades. Entre las acciones más importantes que se han alcanzado en esta esfera, se identifica la campaña “*La diversidad que hay en ti*”, iniciativa inaugurada en el año 2018, que responde al objetivo prioritario de “*sensibilizar, informar y generar nuevas prácticas en gobiernos locales respecto al tema migratorio desde un enfoque de Derechos Humanos*”. Según relata la responsable de la Secretaría Técnica de Mercociudades, la campaña se ideó en un contexto de aumento significativo de la migración intrarregional, que representó un reto de gestión pública para muchas ciudades, ya que, si bien algunas contaban con una recepción histórica de población extranjera, muchas otras se han enfrentado por primera a la necesidad de brindar acogida a población migrante con un grado importante de vulnerabilidad. Además, la campaña se gestó a partir de la preocupación generada por el posicionamiento de algunos gobiernos locales que, en el marco descrito, entendían que este tema no ingresaba en su competencia, sino que era privativo de las instancias gubernamentales nacionales (Representante de la Secretaría Técnica de Mercociudades, Conversatorio sobre Migración y DDHH, 10.8.21).

Es por esta razón que la campaña se concibió como una herramienta para favorecer un abordaje integral de la cuestión migratoria en las ciudades, “*(...) sensibilizar a quienes no tienen políticas públicas y mostrar aquellos que sí las tienen, porque ese es el rol de Mercociudades*”... en alusión a la necesaria divulgación de las capacidades que determinados municipios venían desarrollado en materia de acompañamiento, asesoramiento jurídico, generación de redes para atender las necesidades de los grupos migrantes (Acta de la Comisión de DDHH Mercociudades, 29.10.18).

Desde su nacimiento, esta campaña ha contemplado diversas acciones: declaraciones traducidas en diferente idiomas nacionales y de pueblos originarios a cargo de las primeras ciudades que se adhirieron; creación de sitio web propio para dar soporte a toda la actividad comunicacional y de divulgación; diseño e instrumentación de campañas específicas (o subcampañas) en ocasión de fechas conmemorativas; divulgación de normativa internacional de interés; difusión de historias de vida de personas migrantes como herramienta de sensibilización, entre otras.

En cuanto a cómo derrama esta labor a escala territorial de cada municipio, las ciudades firmantes asumen el compromiso de difundir su adhesión en sus territorios por diversos medios, contribuyendo con productos y contenidos que alimenten la campaña, fomentando el intercambio de experiencias y desarrollo de políticas en la materia. En la actualidad, ya existen 36 Mercociudades adheridas (número que sobrepasa el de municipios partícipes de la UT) que exhiben distintos niveles de intensidad en el acople a las estrategias establecidas.

Como resultado de esta labor, a fines de 2019, los/as intendentes/as reunidos/as en la Asamblea General de la Red, en el marco de la XXIV Cumbre de Mercociudades, firmaron el Acuerdo “*Mercociudades, por una migración inclusiva que respete los derechos humanos*”, el primer y único documento que sintetiza consensos mínimos de las Mercociudades en materia migratoria. Este acuerdo parte del reconocimiento de que “*Los gobiernos locales se encuentran en la primera línea, respondiendo a las necesidades de la población migrante en los territorios y en muchos casos desarrollando y/o adaptando políticas locales, ofreciendo servicios esenciales y soluciones innovadoras...*”, por tal motivo, asumen como relevante y necesario en aquellas ciudades del alta

recepción migratoria, avanzar en la implementación de acciones que garanticen derechos y asistencia en diez ámbitos bien delimitados: 1. recibimiento, información y asistencia; 2. acceso a la educación; 3. a la vivienda; 4. a la sanidad; 5. al empleo, emprendimiento y formación profesional; 6. diálogo intercultural; 7. protección y amparo – trata de personas; 8. migración e igualdad de género; 9. migración y refugio; 10. intercambio de buenas prácticas y gobernanza.

Además, el documento asume que las ciudades firmantes se comprometen a reportar avances a Mercociudades sobre las políticas públicas y acciones implementadas en sus localidades, en consonancia con este documento. Ahora bien, el acuerdo no prevé un mecanismo de monitoreo, recayendo el nivel de acción, una vez más, en el voluntarismo político y compromiso con la temática exhibido por los responsables de turno. Sin embargo, no deja de representar un avance en cuanto a primer lineamiento de acción consensuado en esta plataforma en el campo de las políticas migratorias de los gobiernos locales.

#### *Encuentros y debates sobre la temática*

La organización de estas instancias es una función central que tienen a su cargo las UT, tal cual se describieron sus funciones formales precedentemente. Estos encuentros representan un vehículo para visibilizar experiencias, acercar posiciones y generar consensos. También se las puede evaluar en función de los enfoques adoptados para trabajar el tema, y dilucidar el grado de autonomía con que las ciudades reconocen sus propios problemas y generan sus propias soluciones.

Veamos dos ejemplos. En 2017, en el marco de la reunión de Comisión DDHH, se organizó un debate que estuvo en gran medida centrado en la presentación del documento elaborado por el CIPDH-UNESCO, a instancias de la Coalición LAC, denominado “*Abordando la movilidad humana internacional hacia los ODS. Guía Práctica para los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*”. Este producto, sistematiza experiencias heterogéneas que se despliegan en distintas ciudades del mundo en materia de atención, acogida e integración de migrantes y refugiados/as en espacios locales, con el propósito de constituirse en una herramienta de apoyo al diseño e implementación de políticas locales de movilidad humana desde un enfoque de derechos y en línea con la Agenda 2030.

En la reunión de presentación, además de las ciudades integrantes de la UT, participó la OIM, la UNESCO, la Coalición LAC, y la cartera nacional de Derechos Humanos de la República Argentina. El documento se puso a disposición para la recepción de comentarios y aportes, resultando que los gobiernos locales participantes puntualizaron aspectos específicos para atender que daban cuenta de la diversidad de problemáticas que afrontaban en sus territorios y de la heterogeneidad de situaciones que consideraban debía reflejar el informe: por ejemplo, que la exclusión y segregación de la población migrante en las ciudades está ligada a la falta de reconocimiento de sus derechos políticos —acceso al voto— (Puerto Montt, Chile); que urge trabajar en la facilitación del acceso a la regularización migratoria de los colectivos extranjeros como clave para evitar marginalidades y vulneraciones de derechos (Quilmes, Argentina), entre otros (Acta de la Comisión de DDHH Mercociudades, 29.11.17). Así, más allá del bajo nivel de institucionalidad con que contaba la temática en los gobiernos locales para aquella fecha, ello no les impidió realizar intervenciones que en algún punto denotaban la intención —más o menos deliberada— de exponer las causas estructurales de la desigualdad que sufren las poblaciones migrantes en cada territorio, así como una mirada crítica y no despolitizada de los factores subyacentes en todo proceso migratorio internacional y el rol de los Estados centrales en ese terreno.

El segundo ejemplo es el del conversatorio “Derechos Humanos y Migraciones en las Mercociudades”, organizado cuatro años más tarde (2021). En esta ocasión, y como indicador de la evolución en el tratamiento del tema, ya no tuvieron protagonismo excluyente organismos internacionales, sino que las ciudades de Córdoba, Quilmes y Lima encabezaron la difusión de experiencias de abordaje de políticas hacia la población migrante, compartiendo los principales recorridos en su institucionalización.

Quilmes relató la experiencia de creación de la Dirección de Migrantes dentro de la Secretaría de Derechos Humanos municipal, primera área específica dedicada al tema en la historia del distrito que trabaja en

torno a tres ejes de gestión: acceso a derechos, fortalecimiento institucional e interculturalidad. La labor de esta Dirección se nutre de la suscripción de acuerdos con organismos internacionales, como ACNUR, nacionales, como la Dirección Nacional de Migraciones, entre otras carteras en las cuales asientan el proceso de articulación que da soporte a la acción local específica.

Córdoba hizo lo propio al describir el proceso de creación de la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Inmigrante en 2019, que desdobra sus líneas de acción y su población objetivo en: el trabajo con colectividades (enfoque clásico centrado en el campo cultural) y el que realiza con personas migrantes y refugiadas (en el campo de la promoción de derechos, el acompañamiento jurídico y la capacitación -fortalecimiento institucional-). Sin embargo, quizás el elemento más importante de la presentación cordobesa haya sido el anuncio de la inminente apertura de los Centros de Atención a las Personas Migrantes que ofrecerán asistencia integral hacia la población objetivo.

Por su parte, la presentación de Lima dio cuenta de una acción más reactiva, en tanto se reconoció la situación de desborde atravesada por el arribo abrupto de población venezolana, en un espacio geográfico tradicionalmente emisor de migraciones. En ese marco, la creación de la Oficina de Atención Municipal al Vecino Migrante Nacional y Extranjero, ha representado, según su vocero, un hito de la gestión pública local, destacando especialmente las fuentes de financiamiento que facilitaron su funcionamiento (fondos aportados por el *Mayor Migration Council*), así como la articulación bilateral con otros organismos internacionales como OIM, PNUD, Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas, con quienes se trabaja en la recolección de datos y la planificación de política pública.

Así, el desarrollo de este espacio dio cuenta de una tendencia que evoluciona desde la presencia más protagónica de la voz y agenda impuesta por organismos internacionales, a una mesa más eficaz en cuanto a la posibilidad de visibilizar acciones locales por parte de las propias ciudades, así como problemas concretos, avances institucionales y experiencias de cercanía. Aun así, debido al protagonismo bastante exclusivo de los municipios líderes de la Unidad Temática (de quienes ejercen la coordinación/subcoordinación), no se logra captar el nivel de progreso en la incorporación del tema migratorio en las agendas de otras ciudades que se encuentran en un escalón inferior en el abordaje público del tema.

### III.3. De los liderazgos, las ciudades ausentes y los retos de la cooperación horizontal

Más allá de una clara tendencia ascendente, los documentos oficiales consultados todavía dan cuenta de una reducida participación efectiva de ciudades sudamericanas en la UT bajo análisis que, según el Acta de la Reunión de Comisión de julio de 2021, registraba 14 municipios partícipes: Morón, Santa Fe, Córdoba, Quilmes, General Alvear, Villa María (de Argentina), Montevideo (Uruguay); Lima (Perú); Puerto Montt (Chile); Prefeitura de Canoas, São Leopoldo y Brasilia (Brasil); Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y La Libertad (Ecuador). Son varias las reflexiones que amerita este bajo número en ligazón con lo que las propias ciudades encuentran en términos de incentivos u obstáculos para la cooperación horizontal en este terreno.

Por un lado, los funcionarios entrevistados destacan la posibilidad que otorga la red para nutrirse de experiencias que puedan ser replicadas a escala local, pero también como espacio de enriquecimiento para la gestión municipal en sentido amplio:

(...) a veces, la falta de recursos y las propias limitaciones que tienen los gobiernos locales en cuanto a su alcance, su potencia, sus posibilidades, hace que estos espacios de diálogo y articulación con otros gobiernos locales se vuelvan fundamentales para poder fortalecer la tarea que cada uno hace. Encontramos en otros gobiernos experiencias de gestión, modelos o ideas de políticas, consejos, recomendaciones, y la verdad es que cuando se logra un diálogo fluido, encontrás un verdadero espacio para fortalecer tu propio trabajo. (Responsable del Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

A nosotros nos ha beneficiado mucho estar en Mercociudades... (...) tuvimos la posibilidad de acceder a diferentes ciudades desde México hasta Medellín, San Pablo, Quito, para hacer un relevamiento de buenas prácticas en materia de asistencia

directa a migrantes, y a raíz de ello pudimos hacer la planificación de las prestaciones que brindarán nuestros Centros de Asistencia al Migrante que vamos a inaugurar... (Responsable de Área de Migrantes, Municipio 1, Comunicación Personal, 7.3.22)

Ahora bien, para que estos alicientes sean efectivamente reconocidos por cada ciudad, la participación debe formar parte de un proyecto de internacionalización municipal integral, e idealmente, de largo plazo:

Un desafío que tenemos gran parte de las ciudades es poder hacer que la participación sea sostenible en el tiempo más allá de quien ocupe el cargo o el espacio, para que sea tomado como una labor importante por organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general en nuestro territorio, pero cuesta mucho. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

También queda en evidencia que cada ciudad o distrito que forma parte de Mercociudades —en función de sus recursos humanos, presupuestarios y capacidades estatales disponibles (Calvento, 2012)— decide en dónde colocarlos y en cuáles Unidades Temáticas involucrarse, en relación a su plan de internacionalización. Por ello, la ausencia de importantes ciudades receptoras de migración o con amplia trayectoria en materia de políticas municipales de derechos humanos en la Unidad Temática específica, debe ser entendida, en función de la decisión política de concentrar los esfuerzos en aquellas áreas de gestión cuyas capacidades desean difundir en pos del posicionamiento regional de la ciudad; o, como ya se advirtió, dónde perciben intereses para nutrirse de recursos de gobernabilidad local. Debido a la disponibilidad limitada de estas capacidades, este objetivo no se puede lograr en varios grupos de trabajo en simultáneo y es por ello que las mercociudades suelen seleccionar una o dos UT para participar y resignar otras:

(...) generalmente lo que hace cada ciudad es decidir a cuál UT le va a poner energía digamos porque es muy difícil estar en todos lados. (Agente Municipal, Municipio 1, Comunicación Personal, 7.3.22)

(...) Nosotros estamos en tres UT, y la verdad que ya es un montón. Los recursos propios son tan escasos y uno está tan focalizado en su territorio que a veces es como que no tenés en la prioridad de gestión del día a día, la cuestión del trabajo en Mercociudades. Entonces está la voluntad política y la decisión de avanzar, sí, pero cuesta mucho estar a la altura de las metas regionales con nuestros escasos recursos materiales y humanos. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

En la misma lógica debe comprenderse cómo se gestan los liderazgos de determinadas ciudades sobre este tema, a través del ejercicio de roles de coordinación. El municipio que actualmente coordina la UT DDHH y Migraciones, Córdoba, forma parte del grupo de ciudades fundadoras de Mercociudades, que incluso presidió esta red durante dos períodos. Es la segunda ciudad demográficamente más importante de Argentina, receptora histórica de migraciones internacionales, y cuenta con una progresiva institucionalización de su política de derechos humanos a escala local. Desde 2004 posee un Dirección de DDHH, en cuya órbita se inauguró, en 2019, la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Inmigrante. Quilmes, por su parte, ciudad subcoordinadora, posee un perfil similar: si bien ingresó a la red en 2008, forma parte de las ocho ciudades argentinas que han ejercido la presidencia de la red, tiene un peso demográfico que la ubica en 13° lugar dentro del ranking de las ciudades más pobladas del país, resultando que prácticamente el 8% de su población es nacida en el extranjero (INDEC 2010) y posee una trayectoria de internacionalización municipal extensa.

Volviendo a los obstáculos en la sistematicidad de la cooperación, se añade la consideración de la distancia física que ha sido ponderada por los representantes de las ciudades como un límite a la posibilidad de encuentro y participación. Si bien reconoce que la coyuntura pandémica tuvo un efecto positivo en la accesibilidad, asegurando también el sostenimiento de los niveles de diálogo de forma virtual, se reconoce que la reunión presencial entre las ciudades sigue siendo crucial para la concertación de acciones comunes y su materialización.

Por otro lado, no puede obviarse la existencia del componente político ideológico como condicionante de los niveles de participación y construcción de agenda común:

(...) somos ciudades con distintos colores políticos en lo que hace a las gestiones a nivel nacional y de los distintos países de la región, entonces eso hace que algunos tengan unas prioridades y otros, otras, y hay que hacer un trabajo más fuerte de consenso y diálogo para llegar a iniciativas, sobre todo en el campo de los DDHH y las migraciones, donde lo político-ideológico es crucial. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

Respecto del involucramiento de la sociedad civil o actores territoriales con los que se articula a escala local, es un aspecto puntualizado por los propios actores como deuda pendiente:

Todavía no entiendo... si tenemos una UT de migrantes, por qué no participan las personas migrantes. (Responsable de Área de Migrantes, Municipio 2, comunicación personal 17.3.22)

Nosotros en las actividades que organizamos el año pasado invitamos al Consejo de Colectividades, y algunas participan, pero muy poco porque también al interior de esas organizaciones los recursos son escasos, entonces dedicar una mañana a un encuentro con ciudades de la región, también se les hace muy difícil... (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

Finalmente, considerado de forma unánime por los informantes como aspecto que desalienta la participación, es la ausencia de recursos materiales para la cooperación. La única línea de financiamiento propia y disponible desde 2017 es el “Programa de Cooperación Sur-Sur de Mercociudades” (PCSSM), desde la cual se destinan fondos propios mediante los cuales se lanzan anualmente dos convocatorias: una de financiación de proyectos y otra de capacitación para la formulación de proyectos regionales. Su ejecución prevé la asociación de las ciudades con las universidades públicas y ONGs que trabajan junto a los gobiernos locales, para que se apoyen y transfieran conocimientos en una serie de temáticas prioritarias para las ciudades, incluyendo explícitamente las migraciones.

Al revisar la nómina de proyectos aprobados desde su puesta en vigencia, se encuentra que sólo en 2018 figura uno ligado indirectamente al tema migratorio[3]. Desde allí en adelante, no existen entre los proyectos seleccionados iniciativas vinculadas a la movilidad humana, lo cual revela un impacto actualmente nulo de esta fuente de financiamiento interna en el campo temático bajo análisis. En contrapartida, algunos gobiernos locales reconocen que, es en la articulación bilateral con organismos internacionales donde encuentran mayores posibilidades de acceso a recursos:

(...) En nuestra experiencia de relaciones internacionales, el recurso lo hemos logrado más en la vinculación bilateral con agencias de Naciones Unidas, OIM y ACNUR, pero no desde Mercociudades. A través de un convenio con ACNUR p.e., pudimos obtener recursos para el equipamiento del Área de Migrantes que era nueva para nosotros, antes no había absolutamente nada. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

De esta manera, si de recursos se trata, la vía bilateral sigue representando una opción más factible para los gobiernos locales, que la apuesta multilateral.

#### IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha puesto de relieve que la progresiva institucionalización del abordaje de la temática de la movilidad humana en Mercociudades, se ha desarrollado en el marco del avance de la consolidación de las políticas de derechos humanos en el ámbito de la red y de los propios gobiernos locales, y en un contexto de explosión de la movilidad intrarregional en Sudamérica, en gran medida asociado al éxodo venezolano, que ha colocado a muchas ciudades —con mayor o menor tradición receptora— ante el desafío de atender la presencia de colectivos extranjeros y sus acceso a distintos espacios y servicios del territorio.

Las fuentes consultadas permiten advertir que determinados gobiernos municipales encuentran en este espacio herramientas de gobernabilidad local que fortalecen el trabajo territorial en materia de movilidad humana, que no se obtienen en otras instancias. Además, las líneas de gestión que nutren la agenda de la Unidad Temática específica revelan un enfoque relativamente autónomo en la definición de temas y ejes de

trabajo, no cooptados aún por las agendas de los organismos internacionales, lo cual auspicia un terreno fértil para la construcción de soluciones concertadas y específicas ante los retos migratorios propios.

Sin embargo, encuentran como limitaciones cruciales para el avance en este campo la ausencia de líneas de financiamiento para el desarrollo de proyectos de cooperación horizontal, mientras que, el número aún reducido de ciudades partícipes, junto a las dificultades para hacer sostenible en el tiempo dicha participación, operan como obstáculos de cara una mayor consolidación de este espacio, y a la imposibilidad de trascender las dinámicas simbólicas y retóricas que aún monopolizan el funcionamiento del grupo de trabajo, e impiden evolucionar hacia un estadio signado por el desarrollo de acciones concertadas y la adopción de compromisos de acción.

En rigor, esta limitación también responde a que, al bajo nivel de participación de ciudades se le debe sumar el carácter heterogéneo de los municipios involucrados en la unidad temática de migraciones, ya sea en cuanto al perfil político-ideológico de sus administraciones, el nivel de receptividad migratoria, o la tradición de acogida y de abordaje público del tema. Es clara, por ejemplo, la ausencia de las principales ciudades-metrópolis de la región, o de ciudades fronterizas, las cuales absorben dinámicas y realidades de mayor complejidad y singularidad. Podría interpretarse que éstas no encuentran en la red —al menos por el momento— interlocuciones válidas para enriquecer la gobernabilidad migratoria en sus territorios.

Finalmente, otra línea interpretativa que emerge de la investigación se relaciona con el escaso o prácticamente nulo nivel de articulación de los gobiernos locales con sus respectivos niveles centrales en el desarrollo de la agenda de trabajo de Mercociudades. Si bien los funcionarios entrevistados, reconocen que en el desarrollo de sus políticas locales hacia la población migrante, establecen canales de diálogo con agencias federales vinculadas al tema, en lo que concierne a su actividad en la red, ésta se administra de manera autónoma, sin diálogos intraestatales ni construcción de sinergias.

## REFERENCIAS

- Acuto, Michele y Steve Rayner. 2016. "City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?" *International Affairs* 92 (5): 1147-1166.
- Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades y Observatorio de Cooperación Descentralizada (ALLAS y OCD). 2020. *Relatoría del 2º Webinar de Cooperación Descentralizada y Covid-19. El papel de la acción internacional de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada ante la crisis activada por el covid-19*.
- Álvarez, Mariano, Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone. 2019. *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Sáenz Peña: UNTREF.
- Belil, Mireia. 2006. "La gestión local de la inmigración: la perspectiva política". En *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos*, editado por AA. VV., págs. 55-63. Barcelona: Cidob.
- Calvento, Mariana. 2012. *La participación internacional de los estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política presentada ante la Universidad Nacional de General San Martín, Argentina.
- . 2015. *Procesos y actores en la Gestión de la Política internacional Subnacional*. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- . 2020. "Análisis multiescalar del contexto y su influencia sobre el desempeño internacional de los actores locales". En *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Mariana Calvento, págs. 43-66. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Calvento, Mariana y Ana Mutti. 2020. "Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: enfoques, estrategias y tendencias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires". En *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Mariana Calvento, págs. 111-132. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Chasqueti, Daniel. 2003. "Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional". *Serie Análisis y Propuestas*. Montevideo: Friedrich Ebert Foundation,

- Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos [CIPDH]. 2018. *ODS y ciudades. Movilidad Humana Internacional. Guía Práctica para gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CIPDH-UNESCO.
- Cravacuore Daniel e Israel Ricardo. 2007. *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la UNQ-Universidad Autónoma de Chile.
- De Marsilio, Ernesto G. 2006. "Aportes Teórico-Methodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis del caso argentino". *Serie Breviario en Relaciones Internacionales* 5: 1-17.
- Duchacek, Ivo. 1986. *The territorial dimension of politics: within, among and across nations*. New York: Greenwood Press.
- Espinosa Martínez, Salvador. 2009. "Propuesta municipal de atención a migrantes internacionales". En *Migración, Democracia y Desarrollo: la experiencia mexicana*, coordinado por Norma Baca Tavira; Francisco Herrera y Rocío González, págs. 139-156. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Fernández de Losada, Agustí. 2019. "Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades". En *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades*, coordinado por Agustí Fernández de Losada y Hannah Abdullah, págs. 21-32. Barcelona: Cidob.
- Filomeno, Felipe. 2017. *Theories of Local Immigration Policy*. Cham: Springer.
- Fronzaglia, Mauricio L. 2005. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Tesis de Maestría en Ciencia Política presentada ante la Universidad Estadual de Campinas. Brasil.
- Galeote, Isabel. 2017. "La participación de los municipios en las políticas migratorias. Migraciones, gestión sin competencias". En *Derechos Humanos, migraciones y comunidad local*, compilado por Sami Naïr et al., págs. 164-175. Málaga: FAMSI.
- García Segura, C. 1993. "La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales". *Papers: Revista de Sociología* 41: 13-31.
- Ghí, Lucas. 2010. "Ciudadanía Regional: el desafío de un Mercosur con impacto local". En *15 de años de Mercociudades*, editado por la Municipalidad de Rosario y la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades 2009-2010, págs. 70-72. Rosario.
- . 2012. "Derechos Humanos en las Mercociudades". En *Ciudadanía regional, libre circulación de personas, un derecho fundamental*, editado por Mercociudades y Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, págs. 63-66. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Harris, Jeremy, 2021. *Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: estadísticas de permisos para migrantes*. Washington: BID-OCDE. Disponible en
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]. 2010. *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010*. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135> [accedido el 5 de febrero de 2022].
- Juste, Stella. 2020. "COVID-19: Paradiplomacia y gestión de crisis", *Equilibrium Global*, 10 de junio. Disponible en: <https://equilibriumglobal.com/covid-19-paradiplomacia-y-gestion-de-crisis/> [accedido el 5 de febrero de 2022].
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1977. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Luna Pont, Mariana y Nahuel Oddone. 2021. "Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de *actorness*". *Oasis* 33: 223-245. Disponible en
- Michelmann, Hans y Panayotis Soldatos. 1990. *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Oxford, Clarendon Press.
- Nicolao, Julieta. 2017. "Migraciones regionales y derechos a escala local. Reflexiones en torno al Municipio de General Pueyrredón". *Revista de Integración Regional Densidades* 22: 113-147.
- . 2020. "El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina". *Sí Somos Americanos* 20 (1): 152-175.
- Nicolao, Julieta y Juan Facundo Carcedo. 2020a. "Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina". *Odisea* 7: 81-108.

- . 2020b. “«Los problemas de integración no los solucionamos con fiestas, música y bailes...»». La cuestión migratoria en las agendas de los gobiernos locales”. En *Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el Interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Julieta Nicolao, págs. 43-76. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Nicolao, Julieta; Mariana Calvento y Analuz Piersanti. 2022. “Pandemia y gobiernos locales en el interior de la Provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador”. *Revista Integración y Cooperación Internacional* 34: 24-48.
- Oddone, Nahuel. 2019. “Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas”. En *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, coordinado por Francisco Bermeo, págs. 67-104. Quito: CONGOPE - Ediciones Abya-Yala - Incidencia Pública Ecuador.
- Ortega, Adriana. 2013a. “Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional”. *Migraciones Internacionales* 7 (1): 101-130.
- . 2013b. *Políticas migratorias sub-nacionales en México. Evaluación de las oficinas estatales de atención a migrantes*. México DF: Plaza y Valdes.
- . 2021. “Ciudades y migrantes, tensiones entre gobernanza, derecho internacional y gestión”. *Odisea* 8: 6-101.
- Özbabacan, Ayşe. 2009. *Immigrant Integration at the Local Level: Comparison between Stuttgart and Selected U.S. Cities*. Washington: Transatlantic Academy
- Reyes, Pedro y Aymara Hernández. 2008: “El estudio de caso en el contexto de la crisis de la modernidad”. *Cinta de Moebio* 32: 70-89.
- Rodríguez Cuadros, Manuel. 2003. “Diplomacia y Cooperación Descentralizada: un instrumento para el desarrollo y gobernabilidad de las regiones”. *Iladir*, 1-31. Disponible en
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio. 2003. “Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: el caso de Chiapas”. *LiminaR* 1 (1): 99-108.
- Rolandi, María L. 2020. “La cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada en el marco de la Red Mercociudades”. En *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Mariana Calvento, págs. 89-110. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela [R4V]. 2021. *Cifras Clave*. Disponible en <https://www.r4v.info/es/home> [accedido el 21 de septiembre de 2021]
- Salomón, Mónica. 2007. “La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores”. Ponencia presentada en el 1º Encuentro Nacional da ABRI Política Externa, Brasíla.
- Sandín, M. Paz. 2003. *Investigación cualitativa en Educación: fundamentos y tradiciones*. Madrid: Mc-Graw-Hill/ Interamericana.
- Schiavon, Jorge. 2010. “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México”. En *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, editado por Luis Maira, págs. 135-176. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Spiro, Peter. 2001. “Federalism and Immigration: Models and Trends”. *International Social Science Journal* 53 (167): 67-73.
- Thayer, Luis. 2013. “Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago”. *Polis* 12 (35): 259-285.
- Thayer, Luis y Carlos Durán. 2015. “Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (63): 27-162.
- Thayer, Luis, Fernanda Stang, y Charlene Rodríguez. 2019. “La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile”. *Perfiles Latinoamericanos* 28 (55): 171-201.
- Zapata Garesché. 2007. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Zubelzú, Graciela. 2008. "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas". En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, compilado por Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias y Graciela Zubelzú, págs. 83-106. Buenos Aires: PNUD-CARI.

## NOTAS

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) y Doctora en Ciencia Política por la Universidad de General San Martín (UNSAM). Se desempeña como Investigadora Adjunta de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, e integra el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNICEN).

El presente artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación (PICT) "Relaciones internacionales y gobiernos subnacionales. Estudio comparativo de municipios del interior de la República Argentina", seleccionado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la República Argentina según Res-2021-15-APN-DANPIDTYI#ANPIDTYI. Cod. PICT 2019-2019-01165, período de ejecución 2021-2023.

[1] Las entrevistas se realizaron a cuatro funcionarios de tres gobiernos locales, responsables de las áreas de Relaciones Internacionales y/o Migraciones, durante el mes de marzo de 2022, bajo modalidad virtual. Para preservar el anonimato de los informantes, se referencian sus cargos, consignándose Municipio 1, 2 y 3.

[2] Ver sitio oficial de la Red: <https://mercociudades.org/>

[3] Proyecto denominado "Hacia un Municipio Intercultural", coordinado por Montevideo, en asociación con las ciudades de Peñalolén y Santiago de Chile, el Departamento de Extranjería y Migración de Chile y la Universidad de la República-Uruguay.