



**FLACSO**  
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**TÍTULO DE LA TESIS: “Políticas migratorias y libertad de circulación en el  
Mercosur (1991-2012)”**

AUTORA: Leiza Brumat

DIRECTORA: Dra. Susana Brauner

LUGAR Y FECHA: Buenos Aires, mayo de 2016



## **Resumen**

En el Mercosur, la libre circulación de personas se expresó como fin en el Tratado de Asunción de 1991. Para alcanzarlo, se generaron diversas instancias institucionales que dieron lugar a acuerdos de importante consideración. En ellos se evidencian avances y retrocesos, explicados desde distintas perspectivas. Sin embargo, ninguna de estas explicaciones tiene en cuenta la influencia clave de los contextos globales y regionales en su desarrollo. La regionalización e internacionalización de las políticas migratorias multiplicó la cantidad de actores e intereses participantes en los procesos de elaboración de las mismas, complejizándolos. Por lo tanto, para poder comprender el grado de avance de estas políticas se requiere un análisis multinivel que incluya la participación de estos actores y la influencia de los contextos nacionales, regionales e internacionales. Este trabajo estudia los factores políticos y normativos, nacionales regionales y globales, que pueden influenciar los movimientos poblacionales internacionales. Su objetivo es analizar la formulación, desarrollo y alcance de las políticas referentes a la movilidad regional de las personas en y del bloque adoptadas en el Mercosur; así como los factores que explican dicho desarrollo durante el período 1991-2012.

Para esto, se indaga sobre los intereses, ideas y poder relativo de los actores participantes en la formulación de las normas (o sus propuestas) y el modelo al que responde el proceso de integración. Así, se estudia el contenido del proceso de coordinación de políticas regionales para la movilidad de las personas.

Para ello, esta investigación realiza: en primer lugar, una descripción de las características particulares de las políticas que regulan la movilidad de las personas en el Mercosur y de su proceso de formulación en el período 1991-2012. Luego, una indagación sobre el modo en que han impactado las medidas adoptadas en el bloque en la circulación de las personas en dicho espacio. También, una vinculación de las formas y el contenido de estas políticas con a) las normas y los actores nacionales (nivel doméstico) b) el proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el modelo de integración (nivel regional) y c) las tendencias en pos de la internacionalización y regionalización de las políticas para la movilidad de las personas (nivel internacional). Finalmente, una identificación, análisis e incidencia del rol desempeñado por los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la formulación de las políticas. Este trabajo destaca que las decisiones en las áreas de integración regional y migratoria son el resultado de una compleja interacción entre actores que detentan diversos

intereses y recursos; y contextos y tendencias político-ideológicas. Esta interacción se da en tres niveles: internacional, regional y nacional. Como resultado, las políticas regionales en materia migratoria están fragmentadas en una serie de normas que tienden a regular cuestiones “técnicas”. El fin de esto es resguardar la soberanía estatal, siendo una de las áreas en la que se evidencia una mayor reticencia a la adopción de normas comunes.

## **Abstract**

In Mercosur, the free movement of persons was stated as an objective of the Asunción Treaty, in 1991. In order to achieve this objective, the Regional Integration Process created institutions that led to important agreements. These agreements achieved progress on certain fronts and also suffered setbacks. However, these outcomes do not take the key influence of global and regional scenarios in the development of migratory policies into account. The regionalization and internationalization of migration policies multiplied the amount of actors and interests taking part in policymaking processes, therefore adding to the complexity.

In order to understand the development of migratory policies, a multi-level analysis of these distinct actors from a national, regional and international perspective is necessary. This thesis studies the regional, national and global, political factors that can influence the international movement of people. Its objective is to analyze the formation, development and reach of the policies regarding the regional mobility of people within Mercosur, as well as the factors that explain this development during the period 1991-2012.

To this end, we explore the interests, ideas and power of the actors that took part in the writing of the norms (or their proposals) and the model to which the integration process conforms. In this manner, we study the content of the coordination process for regional policies for the movement of people.

To achieve this aim, this investigation creates: firstly, a description of the policies that regulate the movement of the people and their formulation in Mercosur during the period 1991-2012. Secondly, an inquiry regarding the impact of the movement of people within the bloc. Also, a link to the forms and content of these policies with a) the norms and national actors (domestic level) b) the decision making process in Mercosur and the integration model (regional level) and c) the tendencies towards the internationalization and regionalization of the policies for the movement of people (international level). Lastly, an identification, analysis and advocacy of the role played by governmental and non-governmental actors involved in the formulation of these policies.

This document emphasizes the view that the decisions in the areas of regional integration and migration are the result of a complex interaction amongst actors that hold diverse interests and resources; and among differing political-ideological contexts and

tendencies. This interaction takes place at three levels: international, regional and national. As a result, the regional policies regarding migration are fragmented into a series of norms that tend to regulate “technical” matters. The purpose of these is to safeguard the sovereignty of the state, because this is an area of great reluctance towards the adoption of common standards.

## **Agradecimientos**

Esta tesis fue posible gracias a las becas proporcionadas por diversas instituciones: CONICET- UADE, FLACSO- San Andrés y el Ministerio de Educación de Argentina (Profor).

Quiero expresar mi agradecimiento a los académicos y funcionarios entrevistados, quienes aportaron información invaluable a esta investigación. Especialmente a aquellos que tan apasionadamente construyeron y construyen el Mercosur y se sienten profundamente mercosureños/mercosulinos, y así dedicaron muchas horas de su tiempo para contarme sus experiencias.

Quisiera agradecer también a las autoridades, docentes y equipo de gestión del Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO, que siempre han aportado conocimientos, respondido a mis inquietudes y han sido una gran ayuda en este proceso. Gracias por la gestión de las becas que permitieron la realización y finalización de este trabajo, y por su interés y confianza en el mismo.

A las autoridades del INSOD de UADE, por apoyar este proyecto.

A quienes me recibieron en la Universidad Complutense de Madrid cuando realicé allí una estadía de investigación, me abrieron las puertas y me permitieron realizar tantos avances valiosos para esta tesis, especialmente a Paloma González del Miño.

A Susana Brauner, mucho más que directora, Ima, referente, fuente de inspiración y de paciencia, sin quien nada de esto hubiese siquiera comenzado.

A mis amigas, las cuatro Ladies más maravillosas: Gise, Ro, Lara, Sofi. Cada momento compartido me empujó un poco más adelante. A mi grandísimo amigo Xavi, y a los que están lejos pero siempre están, también: Sydney (thanks for your time, talks, always wise words and the hospitality in Istanbul!), Fran (tantos textos y argentinismos compartidos, ¡gracias!), Zaki (por el apoyo mutuo en momentos de crisis tesísticas y los interminables mails), Marisa, Moni y Peppe, mi hermana Paz la viajera, que me lee pacientemente...

A los chicos que andan All Around the World: Pepe, Fede, Rochi ☺

A Maite, por el alojamiento y la compañía en Montevideo.

A mis compañeros de oficina, de lunes y de viernes, por sobrevivir a una tesis conmigo: Pablito, Caro y Kari.

A mis tíos Rut y Dante.

A mis hermanos y a mis padres, por su incansable paciencia y apoyo. Gracias por cada vez que estuve autorecluida escribiendo y me alcanzaron comida y compañía. Gracias por los oídos, el amor, por el aire acondicionado para poder escribir la tesis en verano, por estar siempre atentos y por todas las charlas al final del día. Gracias por llevarme a Ezeiza decenas de veces y nunca cansarse. Por intentar leerme y escucharme. Hacen todo posible y un poco más también. Nada existiría sin ustedes.

A Richard. IYF. Thanks for being my team and life-mate.

**“Los pueblos de América del Sur están íntimamente unidos por vínculos de naturaleza e intereses recíprocos”.**

José Gervasio Artigas



## **Índice**

Resumen .....	iii
Abstract .....	v
Agradecimientos .....	vii
Índice.....	xi
Índice de tablas, cuadros, gráficos y mapas .....	xvii
Índice de Acrónimos y Abreviaturas .....	xx
Capítulo 1: Introducción. La circulación de personas en un mundo de bienes y capitales globalizados: La “paradoja liberal” .....	2
1.1. Metodología para abordar el caso.....	20
1.1.2. Justificación del caso seleccionado .....	20
1.2. Estado del Arte .....	28
Capítulo 2: Globalización, migraciones y la (libre) circulación de las personas en procesos de integración regional. Conceptos, enfoques y debates. ....	38
2.1. Migraciones, movilidad, (libre) circulación: Definiciones y debates.....	38
2.1.1. Migración como concepto .....	39
2.1.2. Migración como derecho .....	45
2.1.3. Circulación, movilidad y migración.....	46
2.1.4. Política migratoria.....	47
2.2. Globalización, migración e integraciones regionales. La internacionalización y la regionalización de las políticas migratorias.....	60
2.2.1. Integraciones regionales, regionalismo y regionalización de las políticas migratorias.....	66
2.2.1.1. Región, regionalismo, regionalización y globalización .....	66
2.2.1.2. Integración regional .....	69
2.2.2. Políticas regionales: concepto y elaboración.....	72
2.3. Movilidad/circulación/migraciones en espacios de integración regional: Políticas e instrumentos .....	81

2.3.1. Libertad de circulación: génesis, definición, contenido, políticas.....	83
2.3.2. Balance sobre la elaboración de políticas para la circulación de las personas en procesos de integración regional.....	88
2.3.3. Balance sobre la libertad de circulación en procesos de integración regional-operacionalización de la variable dependiente.....	91
Capítulo 3: Panorama migratorio: patrones, flujos, stocks y tendencias mundiales, regionales y subregionales.....	96
3.1. Patrones mundiales.....	97
3.2. América Latina.....	101
3.2.1. Suramérica.....	104
3.3. Mercosur.....	105
3.3.1. Argentina.....	106
3.3.2. Brasil.....	111
3.3.3. Paraguay.....	115
3.3.4. Uruguay.....	120
3.4. Balance del Mercosur.....	125
Capítulo 4: El nivel internacional (primera parte). Las normas internacionales para la movilidad de las personas.....	132
4.1. Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo.....	134
4.1.1. El Convenio relativo a los trabajadores migrantes, n°97.....	134
4.1.2. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones suplementarias), n°143.....	136
4.2. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.....	138
4.2.1. Derechos y obligaciones previstas.....	141
4.2.2. Ratificación: más limitaciones.....	145
4.3. El régimen legal para trabajadores extranjeros asalariados: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.....	147
4.3.1. Liberalización mediante listas positivas.....	152

4.3.2. La internacionalización de las políticas migratorias: principios y (limitada) promoción de la armonización de normas .....	155
4.3.3. Resultados (“modestos”) .....	157
4.4. Balance de los instrumentos internacionales que regulan la movilidad de las personas (por motivos de trabajo) .....	159
Capítulo 5: El nivel internacional (segunda parte). Las normas para la circulación de personas en (otros) Procesos de Integración Regional. La Unión Europea, el NAFTA y la Comunidad Andina de Naciones .....	164
5.1. La Unión Europea. Un (muy) largo camino a la ¿libre? circulación.....	166
5.1.1. La primera generación de normas: el lento camino de “trabajadores” a “personas” .....	167
5.1.1.1. Los inicios: el Tratado de Roma y la circulación de trabajadores.....	168
5.1.1.2. 1970-1980: La lenta evolución del concepto de libre circulación y los debates sobre el Mercado Interior .....	172
5.1.1.3. Schengen: el hito de las “fronteras abiertas” .....	173
5.1.2. La segunda generación de normas: El giro social.....	176
5.1.2.1. Maastricht, la Unión Europea y la ciudadanía comunitaria .....	178
5.1.2.2. Ámsterdam y la progresiva regionalización de la política migratoria ...	180
5.1.2.3. La Directiva 2004/38/CE .....	182
5.1.2.4. La Libre Circulación después de Lisboa: contenido y alcance actuales	188
5.1.3. ¿Libre circulación? Debates sobre los obstáculos de las políticas para la libre circulación de personas de la UE.....	191
5.2. La Comunidad Andina de Naciones: el “migrante unidimensional” .....	199
5.2.1. El Instrumento Andino de Migración Laboral.....	201
5.2.2. Las normas sobre documentación para entrada y salida de los Estados miembros.....	208
5.2.3. Instrumento Andino de Seguridad Social.....	212
5.2.4. Algunos pasos hacia la “deseconomización” de las migraciones y los migrantes .....	214

5.3. El NAFTA (“How I wish you were <i>not</i> here”) .....	218
5.3.1. Capítulo XVI: Entrada Temporal de Personas de Negocios .....	219
5.4. Balance de las políticas para la circulación de personas en (otros) procesos de integración regional .....	223
Capítulo 6: El nivel doméstico. Las políticas migratorias de los Estados miembro del Mercosur.....	238
6.1. La política migratoria del principal receptor: Argentina .....	239
6.1.2. Antecedentes .....	240
6.1.3. Las políticas migratorias en un régimen autoritario.....	241
6.1.3. La ley 25.871: un hito en política migratoria .....	244
6.2. Las políticas migratorias de Brasil .....	252
6.2.1. El “Estatuto del Extranjero”: la continuidad de las políticas restrictivas....	253
6.2.2. Debates y proyectos para una nueva política migratoria.....	255
6.3. La política migratoria del principal emisor: Paraguay .....	261
6.3.1. Críticas, debates y acciones para la modificación de la política migratoria paraguaya .....	268
6.4. La política migratoria de Uruguay.....	271
6.4.1. La Ley 18.250 y el cambio de paradigma en política migratoria .....	274
6.5. Balance de las políticas migratorias domésticas de los Estados miembro del Mercosur .....	282
Capítulo 7: El nivel regional. Políticas para la circulación de las personas en el Mercosur 1991-2012.....	288
7.1. Antecedentes, desarrollo y contexto histórico.....	289
7.1.1. Los noventa: neoliberalismo, “nuevos regionalismos” y la preeminencia de la cuestión comercial .....	294
7.1.2. Los dos mil: el “giro a lo social”, los “neopopulismos”/gobiernos de izquierda/neodesarrollistas y el regionalismo poshegemónico/posliberal o el “eje revisionista” .....	298

7.2. Estructura orgánica e institucional, participación de actores no gubernamentales y cuestiones sociolaborales.....	304
7.2.1. Toma de decisiones y funcionamiento institucional: definición y debates .	310
7.2.2. Los órganos con competencias en materia migratoria .....	319
7.2.2.1. Los Subgrupos de Trabajo n° 11 y 10.....	320
7.2.2.2. El Foro Consultivo Económico y Social.....	326
7.2.2.3. Reuniones de Ministros.....	328
7.2.2.4. El Grupo de Servicios .....	330
7.2.2.5. La Comisión Sociolaboral del Mercosur .....	330
7.2.2.6. El Foro Especializado Migratorio (FEM).....	331
7.3. Tratamiento de la cuestión migratoria en las instancias institucionales del Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados).....	335
7.3.1. Tratamiento de la cuestión migratoria en el Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados) entre 1991 y 2002 .....	336
7.3.1.1. Los inicios: la ausencia de la dimensión social en el Mercosur.....	337
7.3.1.2. El Subgrupo de Trabajo 11.....	340
7.3.1.3. ¿Resultados? Del trabajo del SGT 11 .....	344
7.3.1.4. El Protocolo de Ouro Preto y el cambio en los objetivos de agenda (migratoria) .....	347
7.3.1.5. El Subgrupo de Trabajo 10.....	348
7.3.1.6. Mediados de los noventa: movilidad transfronteriza y (propuesta de) colaboración de la OIT .....	356
7.3.1.7. La Declaración Sociolaboral: un ‘hito’ en la participación sindical en el Mercosur.....	359
7.3.1.8. La recomendación de la CPC: el Estatuto del Trabajador Migrante ....	373
7.3.1.9. Fines de década: las políticas selectivas, el retorno a las cuestiones fronterizas y medidas específicas para simplificar trámites .....	376
7.3.2. Tratamiento de la cuestión migratoria en el Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados) entre 2002 y 2012 .....	381

7.3.2.1. El hito del Mercosur: el Acuerdo de Residencia .....	383
7.3.2.2. Inicios de periodo: las continuidades con el periodo anterior. La Visa Mercosur y el Acuerdo para la facilitación de Actividades Empresariales .....	404
7.3.2.3. Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios.....	408
7.3.2.4. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) .....	410
7.3.2.5. El FEM durante la década posliberal: la actualización de instrumentos formulados en los noventa y la predominancia del control fronterizo .....	420
7.3.2.6. El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur.....	425
7.3.2.7. Finales de la etapa, negociaciones en curso .....	429
7.4. Balance sobre la elaboración de las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur.....	431
Capítulo 8: Reflexiones finales. Las políticas para la circulación de las personas, su internacionalización y regionalización y la “paradoja liberal” .....	468
8.1. Las regiones, las migraciones y las políticas migratorias regionales .....	471
8.2. El Mercosur: migraciones, políticas para la circulación de las personas y su elaboración.....	477
8.3. Futuras líneas de investigación.....	500
Bibliografía citada.....	502
Bibliografía consultada .....	530
Instrumentos legales y documentos institucionales .....	531
Entrevistas, correos electrónicos y llamadas telefónicas .....	541
Anexo .....	546
Referencias de los entrevistados .....	546

## **Índice de tablas, cuadros, gráficos y mapas**

Cuadro 1. “Diseño de investigación” para el análisis de las políticas regionales .....	74
Cuadro 2. Modelo de análisis para las políticas (públicas) regionales para la circulación de las personas .....	93
Cuadro 3. Subáreas del área de regulación y facilitación de los flujos migratorios reguladas por las normas regionales del Mercosur.....	458
Cuadro 4. Normas regionales vinculantes y no vinculantes que regulan la circulación de personas en el Mercosur.....	460
Cuadro 5. Línea de tiempo: normas internacionales, regionales y nacionales.....	465
Gráfico 1. Stock de migrantes internacionales (en millones) en 2010 según los cuatro grandes patrones de acuerdo a las clasificaciones de Naciones Unidas, Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ....	99
Gráfico 2. Principales países de destino de migrantes intrarregionales en América Latina y el Caribe, 2013 (porcentaje) .....	104
Gráfico 3. Población inmigrante procedente del Mercosur por edad según país de nacimiento, 2002.....	116
Gráfico 4. Población inmigrante de países del Mercosur por años de escolaridad según país de nacimiento, 2002.....	118
Mapa 1. Origen y destino de los migrantes internacionales, año 2000 (principales corredores migratorios del mundo).....	100
Tabla 1. Migraciones internacionales Norte-Sur 1990 a 2010.....	101
Tabla 2. Stock total de inmigrantes en Suramérica por país 1990, 2000 y 2010 .....	105
Tabla 3. 1869-2001: Evolución de la migración mercosureña en Argentina (stock) ...	106
Tabla 4. Porcentajes de población de Mercosur en Argentina según país.....	106
Tabla 5. Evolución de la población extranjera en Argentina, y de la limítrofe con respecto al total (stock, números totales) .....	106
Tabla 6. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados. ....	108
Tabla 7. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados. ....	109

Tabla 8. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 1991.....	111
Tabla 9. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 2001.....	111
Tabla 10. Evolución de la población extranjera en Brasil (stock y porcentaje).....	112
Tabla 11. Población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	113
Tabla 12. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	113
Tabla 13. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1991 .....	114
Tabla 14. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000 .....	115
Tabla 15. Evolución de la población extranjera en Paraguay (stock, números totales y porcentaje) .....	116
Tabla 16. Población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	117
Tabla 17. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	117
Tabla 18. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1992 .....	119
Tabla 19. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000 .....	120
Tabla 20. Evolución de la población extranjera en Uruguay .....	121
Tabla 21. Población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	122
Tabla 22. Porcentajes de la población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	123
Tabla 23. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1985 .....	124
Tabla 24. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1996 .....	124
Tabla 25. Totales de población por país, migrante y Mercosur y proporciones sobre población total y población migrante.....	126

Tabla 26. Totales de población por país, nacida en países Mercosur residente en otros Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados, por periodo..	129
Tabla 27. Porcentajes totales de población por país, nacida en países Mercosur residente en otros Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados .....	130
Tabla 28. Resoluciones adoptadas por el GMC 1992-1994 provenientes de propuestas de SGT .....	344

## **Índice de Acrónimos y Abreviaturas**

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACR: Acuerdos Comerciales Regionales

AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Aladi: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

Art.: artículo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

Cap.: Capítulo

CAC: Cámara Argentina de Comercio

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CCM: Comisión de Comercio del Mercosur

CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CEFAB: Centros Binacionales de Atención en Frontera

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cfr.: Confróntese

CGT: Confederación General del Trabajo

CITM: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias

CMC: Consejo Mercado Común

CMMI: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

CNI: Confederação Nacional da Indústria

CNIg: Conselho Nacional de Imigração

CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta

CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones

CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas

CT: Comité Técnico

CTA: Central de Trabajadores de Argentina

CUT: Central Única dos Trabalhadores

DDHH: Derechos Humanos

Déc.: década

DNM: Dirección Nacional de Migraciones (Argentina)

ECOSOC: Consejo Económico y Social (ONU)

EEUU: Estados Unidos

Etc. Etcétera

FCES: Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur

Fed: Federal Reserve System

FEM: Foro Especializado Migratorio

FCCP: Foro de Consulta y Concertación Política

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés

GMC: Grupo Mercado Común

i.e.: esto es, es decir.

IED: inversión extranjera directa

Inc.: inciso

infra. Debajo

IR: Integración Regional

Trad.propia: traducción de la autora

ECOWAS por sus siglas en inglés: Economic Community Of West African States- Comunidad Económica de Estados de África Occidental

MC: Mercado Común

MCCA: Mercado Común Centroamericano

Mercosur: Mercado Común del Sur

MONP: Movimiento de personas físicas, por sus siglas en inglés

MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores

MREC: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

NAFTA: (por sus siglas en inglés) North American Free Trade Agreement – Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

NMF: nación más favorecida

Párr.: párrafo

PBSC: Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias

PDs: países desarrollados

PDO: Países de origen de inmigrantes

PEA: Población Económicamente Activa  
PIR: Proceso de Integración Regional  
PIT- CNT: Plenario Sindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores  
PMDs: Países menos desarrollados  
PR: Países receptores de inmigrantes  
OACI: Organización de Aviación Civil Internacional  
OECD por sus siglas en inglés: Organization for Economic Cooperation and Development- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico  
OI: Organismo Internacional  
OIM: Organización Internacional para las Migraciones  
OISS: Organización Iberoamericana de Seguridad Social  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
ONG: Organización No Gubernamental  
ONU: Organización Naciones Unidas  
OSCE por sus siglas en inglés: Organization for Security and Co-Operation in Europe  
RMI: Reuniones de Ministros del Interior  
RMT: Reuniones de Ministros de Trabajo  
SAM: Secretaría Administrativa del Mercosur  
SGCAN: Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones  
SGT: Sub Grupo de Trabajo  
Supra.: Arriba  
TA: Tratado de Asunción  
TAM: Tarjeta Andina de Migración  
TES: Tarjeta de Entrada y Salida  
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  
TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
TMNP: movimiento temporal de personas físicas, por sus siglas en inglés  
Trad.propia: traducción hecha por la autora  
TUE: Tratado de la Unión Europea  
TVF: Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo  
UA: Unión Aduanera  
UE: Unión Europea  
UGT: União Geral de Trabalhadores  
UIA: Unión Industrial Argentina

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

ZLC: zona de libre comercio

ZIF: Zonas de Integración Fronteriza



## **Capítulo 1: Introducción. La circulación de personas en un mundo de bienes y capitales globalizados: La “paradoja liberal”**

*“We asked for workers. We got people instead.”*

*-Max Frisch*

El desplazamiento de las personas es un fenómeno presente a lo largo de la historia. Si bien el volumen de migraciones actuales, en comparación a la población total mundial, es menor que un siglo atrás, en los últimos años y en especial a partir de la década del noventa (Romano, 2009; Castles, 2006; Mármora, 2004; Sassen, 1998), las migraciones han adquirido especial relevancia en las agendas políticas tanto nacionales, como regionales e internacionales. Por esto, autores como Arango (2003: 1) afirman que “jamás en la historia tuvieron una significación comparable” o que son una “fuerza mayor a lo largo del mundo” (Massey, et.al., 2006: 34, trad.propia). Para Hollifield (1992: 9, trad.propia), son la “característica definitoria” de la economía política internacional de posguerra, más que el movimiento de bienes y servicios.

Los factores que provocaron este incremento en la jerarquía político-social de las migraciones son, entre otros: la globalización y el consecuente incremento en la circulación del capital, bienes e información (Sassen, 2000), la creciente integración de mercados regionales, los desafíos suscitados por la diversidad cultural, la visibilidad de los migrantes, la irregularidad migratoria y sus consecuencias para los derechos humanos y laborales, los movimientos internacionales de personas en busca de refugio, la expansión de las redes migratorias en una escala global (Zolberg, 1999: 90). Por esto, en la actualidad se podría afirmar que son pocos los países en el mundo cuya economía, política o sociedad no se vea afectada por las migraciones (OHCHR, 2013; Castles y Miller, 2009; Cornelius y Tsuda, 2004: 3).

La relevancia de las migraciones internacionales contemporáneas y sus implicaciones se atribuyen al contexto en el que se producen, por lo que algunos autores hablan de una “nueva era en la historia de las migraciones internacionales” (Arango, 2007) o, concretamente, la “era de las migraciones” (Castles y Miller, 2009). Esta “era” está signada por diversos factores: por el incremento sostenido en el número total de los migrantes y por la generación de patrones y configuraciones migratorios “sin precedentes” (Zolberg, 1999: 90). También, por los desafíos generados a la soberanía estatal: por un lado, a su capacidad de regular los movimientos de personas a través de las fronteras, dado por las dinámicas sociales transnacionales. Por el otro, a la lealtad de

los ciudadanos a los Estados (Castles y Miller, 2009). Asimismo, la signan los conflictos y desequilibrios entre los flujos migratorios regulares e irregulares, la necesidad de mano de obra de los países desarrollados y la escasa admisión de nuevos migrantes. La expansión de las redes y cadenas migratorias a escala global, el cambio y la emergencia de nuevos países emisores y receptores y, final y especialmente la segmentación de las personas migrantes (creando “jerarquías” de personas según Castles, 2006: 53)<sup>1</sup> deben también ser considerados como factores de relevancia.

En general, se puede decir que las migraciones masivas de la primera mitad del Siglo XX, seguían un patrón transatlántico, eran consideradas una “redistribución de los recursos humanos”, sus protagonistas poseían una cierta homogeneidad en cuanto a los motivos de la migración, la modalidad y su nivel de calificación. En contraposición, las migraciones del Siglo XXI incluyen a todas las regiones del mundo, y son vistas como una “redistribución de la pobreza” (Mármora, 2004: 37), cuya segmentación se verifica en la existencia de tres grandes corrientes de migrantes:

La más conocida y numerosa, la de los pobres, desempleados y excluidos de los mercados de trabajo, que tienen acceso a los sectores informales o precarizados de las economías de las sociedades receptoras, a quienes les resulta más difícil regularizar su situación legal en el país de acogida.

Luego la corriente de los profesionales y técnicos, cuya movilidad se facilita crecientemente en las instancias multilaterales mundiales y regionales.

Finalmente, las migraciones forzadas, causadas por cuestiones políticas, religiosas o étnicas, cuyos integrantes son susceptibles de ser confundidos con la primera corriente (Mármora, 2004)<sup>2</sup>.

La Organización Naciones Unidas (ONU) estimó que el stock de migrantes (de las tres corrientes) en el mundo en 2010 alcanzaba los 213 millones de personas (ONU, 2010). En los países desarrollados, uno de cada seis habitantes es un migrante (Cornelius y Tsuda, 2004: 19). La movilidad intrarregional es, geográficamente, el tipo de migración internacional más significativo. En el Mercado Común del Sur (Mercosur), este tipo de movilidad ha aumentado en los últimos años. A inicios del 2000, el 30% del total de la población migrante<sup>3</sup> de los cuatro países parte del Mercosur provenían del mismo

---

<sup>1</sup> Este concepto se explica en el Capítulo 2.

<sup>2</sup> Como se ve en Capítulo 2, estas tres “corrientes” no constituyen categorías excluyentes, ya que por ejemplo, el hecho de que una persona migre por razones “económicas” no significa que no esté “forzada” a migrar.

<sup>3</sup> Unas 747.000 personas (cifras correspondientes a los censos de los 2000) Ver Capítulo 3.

bloque, a inicios del 2010, el 35%<sup>4</sup> y estos números se siguen acrecentando<sup>5</sup>. Como se ve en el Capítulo 3, se espera que aumenten en las próximas décadas. Esto se suele atribuir a las nuevas tecnologías, los transportes, las comunicaciones, la reformulación de las especializaciones productivas locales, regionales y nacionales, los intercambios mundiales y la escala global de la producción y su consecuente aumento en la demanda de trabajadores, que diseminan ideas e información, proveyendo y facilitando a su vez los medios técnicos para movilizarse. Por esto, algunos autores afirman (Castles y Miller, 2009; Massey, et.al., 2008) que las migraciones mismas en la actualidad están globalizadas.

Las migraciones entonces, son un proceso dinámico y multicausal, a su vez, causa y consecuencia de cambios políticos y económicos de los últimos años<sup>6</sup>. Las actuales características del fenómeno dieron lugar a distintas respuestas y readecuaciones de los marcos regulatorios internacionales, regionales y nacionales.

En muchos países y en especial en los principales receptores<sup>7</sup>, las políticas y los discursos sobre este tema, en general se centraron en el ‘control’ y el ‘ordenamiento’ de las migraciones, relacionándolas con cuestiones de seguridad, irregularidad migratoria y control de las fronteras (Touzenis, 2012: 13) y calificándolas como un ‘problema’, una carga para los Estados o una ‘amenaza’. Progresivamente, se endurecieron las medidas de admisión de migrantes. La consecuente percepción de las sociedades de estos lugares es que las migraciones se encuentran “fuera de control” (Castles, 2006: 39)<sup>8</sup>.

Así, en un mundo en el que, por un lado, las instancias multilaterales promueven la liberalización de la circulación de capitales, bienes y algunos servicios, las fronteras parecen cerrarse para las personas. Esto se verifica en el aumento de los flujos comerciales y de capital: las exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI mundial pasaron del 13,9 por ciento en 1970 a 30,4% en 2011, y el comercio en

---

<sup>4</sup> Unas 960.000 personas (cifras correspondientes a los censos de los 2010) Ver Capítulo 3.

<sup>5</sup> Estos datos son ampliados en el Capítulo 3.

<sup>6</sup> Entre las numerosas causas por las que las personas migran, se pueden nombrar: la económica (oferta y demanda de trabajo), las redes sociales transnacionales existentes entre las comunidades migrantes, los conflictos religiosos y étnicos, las guerras, las catástrofes naturales, y el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y el transporte.

<sup>7</sup> En los países de la OECD, el porcentaje de migrantes con respecto a la población total es de 6,8 por ciento en promedio en 2006, lo que demuestra su calidad de receptores a nivel mundial. Fuente: OECD. Disponible en <http://www.oecd.org/publications/factbook/38336539.pdf> (visitado en agosto de 2013). Ver Capítulo 3.

<sup>8</sup> Lo que fue llamado “crisis” de la gestión de las migraciones. Al respecto ver Capítulo 2 y Pellerin (2003).

servicios como porcentaje del PBI mundial en 2012 era 11,82 por ciento<sup>9</sup>. Sin embargo, los migrantes internacionales como porcentaje de la población mundial representan el 3,1 por ciento<sup>10</sup>, un porcentaje que se ha mantenido relativamente estable a lo largo del último siglo.

Por esto, es que una gran parte de la literatura coincide en que la creciente restricción de las normas de los países receptores (PR) limita la movilidad internacional de las personas, siendo el único “factor” que queda fuera de la globalización y el incremento de los flujos de bienes, capitales, información y tecnología (Pécoud, 2015a; Ceriani Cernadas en Presidencia de la Nación Argentina, 2013; Panizzon, 2010a; Fanjul, 2010; Trachtman, 2009; Castles y Miller, 2009; Arango, 2007; Sotillo Lorenzo, 2007; Castles, 2006; Pécoud y De Guchteneire, 2005; Martínez Pizarro y Villa, 2000; Jordan y Düvell, 2003; Sassen, 1996). La liberalización de la movilidad de las personas constituye una excepción en los procesos cooperativos multilaterales y su proliferación, siendo escasas las instancias que lo tratan y los acuerdos a los que se llegan a nivel global<sup>11</sup> (Brumat, 2014). En contraste con otras agendas de cooperación multilateral, como el comercio internacional, donde se verifica el incremento de las interacciones a nivel global, las políticas estatales que regulan la emigración e inmigración han sido “notablemente unilaterales”<sup>12</sup> (Zolberg, 1999: 82): los Estados siguen siendo los principales actores de la “governabilidad migratoria”. No existe un marco institucional global “coherente y fácilmente identificable” (Betts, 2010: 5). Desde esta perspectiva, la ‘gestión’ de las migraciones se encuentra íntimamente relacionada con la soberanía y la identidad nacional, siendo uno de los ‘bastiones’ que sostienen los Estados nacionales en el proceso de globalización: la capacidad de determinar quién entra y quién no a su

---

<sup>9</sup>Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS/countries?display=graph>  
<http://data.worldbank.org/indicador/BG.GSR.NFSV.GD.ZS/countries/1W?display=graph> (visitado en Julio de 2013)

<sup>10</sup>Fuente: UN International Migrant stock. Disponible en <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp> (visitado en agosto de 2013). Ver Capítulo 3.

<sup>11</sup> Esto se desarrolla en el Capítulo 4

<sup>12</sup> Autores como Sassen (2000, 1998, 1996) Cornelius y Tsuda (2004), Hollifield (2008, 2006) y Schuck (2008) están en desacuerdo con el nivel de “unilateralidad” que Zolberg atribuye de estas políticas, ya que consideran que la capacidad regulatoria de los Estados se encuentra limitada por los Organismos Internacionales y el sistema de Derechos Humanos, entre otros factores. Para ellos, la globalización obligó a los Estados a actuar de manera más multilateral. Este tema es ampliado en el Capítulo 2.

territorio<sup>13</sup>. En palabras de Hollifield (1992: 5, trad.propia), el control de las fronteras es la esencia de la soberanía estatal.

Hollifield (2006: 67) definió a este comportamiento de los Estados frente al contexto histórico actual como una “paradoja liberal”. Mientras que, por un lado, “para mantener sus ventajas competitivas, las economías y sociedades de estos países deben mantenerse abiertas al comercio, la inversión y la migración”, por el otro “contrariamente al movimiento de bienes, capitales y servicios, el movimiento de gente acarrea riesgos políticos mayores”. La globalización y los procesos transnacionales de flujos comerciales y financieros, constituyen un desafío para la soberanía y la autoridad de los Estados nación. Sin embargo, el movimiento de las personas es un desafío aún más serio, ya que se encuentra directamente relacionado con la soberanía territorial y la composición demográfica de los Estados. El movimiento transfronterizo de los seres humanos es un fenómeno que constituye “un desvío de la norma de organización política y social prevaleciente: el modelo de sociedad basado en un territorio” (Zolberg, 2006: 64-54). Por ello, las migraciones internacionales son uno de los “flujos” transfronterizos “más problemáticos” porque, al contrario de los intercambios de objetos “inanimados”, mercancías, están compuestos de personas que pueden “por su presencia sostenida, alterar el carácter mismo de la sociedad receptora” (Portes y DeWind, 2007: 6). En todo el mundo, con la excepción de la zona Schengen en Europa, las fronteras son “sacrosantas”, ya que constituyen un rasgo fundamental de la organización del sistema estatal Westfaliano (Snyder, 2000 en Hollifield, 2006: 69). “Esta es la paradoja liberal: la lógica económica del liberalismo es de apertura, ¿pero la lógica política y legal es de cierre?” (Hollifield, 1998 en Hollifield, 2006: 70). Mármora (2004: 38) amplía esta visión, explicando que si bien el principio de la economía de mercado supone el libre movimiento de los “factores”, es decir, capital, productos y trabajo, las políticas migratorias restrictivas intentan fijar al factor “trabajo” frente a la creciente movilidad de los demás. Para él, de todas las barreras que existen en el mundo globalizado, “las barreras aplicadas a las personas son las más explícitas” (Mármora, 2003: s/p).

---

<sup>13</sup> En este sentido, Massey et.al. (2008: 7) observan que, en el contexto actual, y dadas las grandes disparidades económicas que existen entre los países, el relativamente pequeño tamaño de la población migrante mundial es producto de las políticas -“interferencia”- estatales.

Esta paradoja, acarrea contradicciones que Fanjul (2010: 4), define como “régimen bipolar”, en donde un sistema formal (*de iure*) se desarrolla en paralelo a un sistema real (*de facto*). En el primer sistema, los gobiernos poseen la convicción de que pueden determinar qué personas y bajo qué condiciones pueden ingresar en su territorio. Así, diseñan sus políticas bajo este presupuesto. El segundo, es el sistema *de facto*: por las características del contexto actual, las migraciones, en gran medida, escapan al control de los gobiernos. En consecuencia, se incrementa el número de inmigrantes en condición de irregularidad. Estas contradicciones causan tensiones que se reflejan en ‘pánicos morales’ – materializados básicamente en un crecimiento de los discursos y políticas anti-inmigración- acerca de las migraciones y la integración cultural de los inmigrantes y refugiados, en especial en los países desarrollados (PDs) (Jordan y Düvell, 2003: 17).

Como respuesta a los desafíos impuestos por esta “era” de las migraciones, los esfuerzos de los gobiernos por regularlas se encuentran en su punto más alto, e incluyen a la diplomacia bilateral y multilateral dentro de una tendencia más amplia de “politización” de las migraciones (Castles y Miller, 2009; Weiner, 1985). La politización se refiere al hecho de que las migraciones están en un lugar prioritario de las agendas de los gobiernos, y está conectada con cuestiones de seguridad, conflicto y orden a nivel global. Así, se vislumbra un proceso que algunos autores definen como “internacionalización de las políticas de inmigración” (López Sala, 2005) y otros como “transnacionalismo *de facto*” (Sassen, 2000, 1998). Este proceso consiste en la elaboración de algunos estándares y reglas básicos globales y regionales para la inmigración y emigración (Pellerin, 1999a). Está dado por el incremento de la interacción entre países receptores y emisores, la elaboración de marcos regulatorios en organismos internacionales y, en fin, el incremento de la cooperación intergubernamental en la materia (López Sala, 2005). Como consecuencia, los actores sociales que intervienen en el debate y el diseño de estas políticas se multiplicaron, estableciéndose una articulación cada vez mayor entre los espacios nacional, regional e internacional (Domenech, 2007; Weiner, 1985). Estos estándares y reglas básicos son desarrollos legislativos “fragmentados e incipientes” (Sassen, 2000: 13), tratando de manera bi y multilateral aspectos específicos de las migraciones internacionales<sup>14</sup>. Por

---

<sup>14</sup> Hollifield (1992), sin llamarlo con este nombre, habla de un proceso por el cual el “liberalismo embebido” (*embedded liberalism*) de los países más desarrollados se “derrama” al nivel internacional, a

esto, se puede afirmar que en la actualidad conviven, al mismo tiempo, la reticencia a multilateralizar los derechos de entrada y residencia a los Estados nacionales junto a algunos aspectos ‘técnicos’ del fenómeno que están siendo tratados en instancias globales y regionales (Brumat, 2014). Jordan y Düvell (2003: 17) sostienen que las migraciones son la arena que ilustra el “balance precario” entre el poder de los regímenes globales y regionales, y el de los Estados nacionales. Mientras la movilidad de las personas por motivos de negocios y otros motivos puntuales como turismo, se acuerda de manera multilateral, las reglas que definen las condiciones laborales, de residencia y de ciudadanía siguen siendo potestad de los Estados nacionales.

La ocurrencia misma de las migraciones humanas indica que las diversas entidades soberanas no constituyen sistemas cerrados, sino que “interactúan como parte de un todo más amplio” (Zolberg, 2006: 65, trad.propia). De esta manera, las migraciones internacionales pasan a ser una cuestión central de la agenda internacional: sus efectos traspasan las fronteras nacionales y las políticas que las regulan van más allá de las agendas domésticas, insertándose en la agenda de política exterior de los Estados. Por esto, se puede afirmar que ya no forman parte de los temas de “baja política”. En palabras de Mitchell (1989: 682) la migración internacional es afectada por un “interés político internacional”. Las relaciones entre los Estados son influenciadas por las “acciones o inacciones” de los mismos *vis-a-vis* las migraciones internacionales. Esto puede resultar tanto en conflicto como cooperación interestatal (Weiner, 1985). A su vez, las relaciones internacionales dan forma a las migraciones internacionales, que influyen y son parte de los objetivos de política exterior de los Estados. Las políticas migratorias domésticas tienen una proyección política internacional que es innegable (Mitchell, 1989).

Entonces, por un lado, los Estados afectan a las migraciones internacionales con sus reglas de entrada y salida. Al mismo tiempo, estas reglas son afectadas por las relaciones entre los Estados (Weiner, 1985). Por lo tanto, los cambios políticos, económicos y sociales antes descritos, junto con la mayor cooperación de los Estados en la materia, dan lugar a una “nueva forma de ordenamiento” de las migraciones internacionales. Esta, consiste en normas que, en un proceso recíproco, son afectadas por el carácter de las migraciones, las cuales, son a su vez determinadas por estas normas.

---

las normas internacionales, haciendo que las mismas provean más derechos y tengan una base liberal. Sin embargo, este régimen no está del todo institucionalizado.

En palabras de Schuck (2008: 253-254), las normas, su puesta en práctica y las ideas y percepciones que generan, determinan el status formal de los migrantes, diseñan las instituciones y procedimientos que regulan el proceso migratorio, y su convergencia con otros mecanismos sociales media en las formas de integración en las sociedades receptoras. En consecuencia, las políticas migratorias influyen en la determinación del tamaño y la composición de los flujos migratorios los cuales, a su vez, afectan y modifican a las sociedades receptoras (Zolberg, 2006; 1989; Arango, 2003; Meyers, 2000).

Por esto, Castles (2006: 53) afirma que la comprensión de los procesos migratorios y los factores transnacionales que lo configuran en la actualidad requiere el estudio de “la forma en que se lleva a cabo la formulación de las políticas en Estados y entidades supranacionales. Esto incluye analizar los intereses y la manera en que se articulan, además de la forma en que funciona el sistema político”.

Los procesos de integración regional (PIR) que, desde la década del ochenta, en sus distintas formas, incrementaron exponencialmente su número y variedad, se basan en la idea de facilitación del intercambio (y eventual libre circulación) de bienes, servicios y en algunos casos, personas entre los miembros. Surgen como espacios en los que la “paradoja liberal” debería no existir, o al menos, debería verse reducida<sup>15</sup>. Pellerin (1999a) nota que las regiones, a la vez que buscan armonizar o al menos coordinar las políticas para la circulación de bienes, servicios y capitales, intentan hacer lo mismo con las migraciones. Para Cecorulli, et.al. (2011: 65), en comparación con los procesos multilaterales, la menor cantidad de Estados participantes en el nivel regional y los intereses y afinidades regionales hacen que los acuerdos sean más amplios y fáciles de alcanzar. En este nivel también se podría ir más allá de políticas migratorias “restringidas territorialmente” (como son las domésticas) y más cercanas a la naturaleza transnacional de las migraciones. En consecuencia, se formuló una nueva forma de ordenamiento de los patrones migratorios, de manera regional.

En este contexto, la libertad de circulación de las personas es uno de los aspectos fundamentales y más visibles en los procesos de integración regional, en tanto afecta directamente a la vida de los migrantes y ciudadanos.

En el Mercosur, la libre circulación de personas se expresó como fin en el Tratado de Asunción de 1991. Para alcanzarlo, se generaron diversas instancias institucionales que

---

<sup>15</sup> Ya que la liberalización del movimiento de las personas en estos marcos tendría menos costos políticos (ver Capítulo 2).

lograron importantes acuerdos, que son tratados en detalle en este trabajo. En ellos se evidencian avances y retrocesos, que pueden ser identificados dividiendo en dos etapas a la agenda sobre migraciones intrarregionales en el Mercosur. La primera es la década del noventa, desde la conformación del bloque (1991) hasta los primeros años de la década del dos mil. Está subdividida en dos subetapas: 1991-1994, “el periodo de transición”, donde existía la “libre circulación de los factores productivos” y en consecuencia, de las personas, hasta la firma del Protocolo de Ouro Preto, que redefinió los objetivos del PIR. En la segunda subetapa (1994-2002), se eliminó la libre circulación de las personas como objetivo y se lo reemplazó por “migraciones laborales” (Pérez Vichich, 2007: 260), reduciendo la ambición de los objetivos en la materia. La etapa signada por la década del noventa está caracterizada por un “discurso vinculado a premisas neoliberales o economicistas” (Romano, 2009: 157) en un contexto internacional unipolar, de auge del neoliberalismo como ideología y política, y de la globalización como concepto<sup>16</sup>. A nivel doméstico, no se verificaron mayores cambios en las políticas migratorias heredadas de los regímenes militares, permaneciendo una tendencia restrictiva. Estos hechos sugieren que, en esta etapa, mientras se intentaba liberalizar la circulación de los “factores de producción”, con la liberalización de la circulación de las personas sucedía lo contrario.

En los dos mil, se identifica un “giro hacia lo social” en lo discursivo e institucional, que coincide con varios factores clave que marcaron la apertura de un nuevo periodo en la agenda de cooperación en materia de migraciones intrarregionales: primero, la conformación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), un espacio multilateral más amplio que Mercosur, que intensificó los vínculos regionales en la materia (Romano, 2009: 157-158). Luego, la firma del principal tratado (e hito) en la materia, el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, en 2002<sup>17</sup>. En este periodo, además se suman nuevos actores y Estados (como Bolivia, Chile, Perú y Ecuador) al debate y a la formulación de políticas sobre la circulación de las personas en el Mercosur. Además, el principal país receptor, Argentina, modifica su legislación doméstica sobre migraciones<sup>18</sup>. La etapa finaliza en el año 2012, cuando se suspende a Paraguay en aplicación del Protocolo de Ushuaia

---

<sup>16</sup> Ver Capítulo 2.

<sup>17</sup> Si bien el acuerdo entró en vigor en Julio de 2009, se considera que es un hito en la materia por el significado de su contenido y además porque el principal país receptor (Argentina) comenzó a aplicarlo antes de su entrada en vigor (Argentina promulgó la ley que le da vigencia a nivel doméstico en Julio de 2004) (ver Capítulo 7).

<sup>18</sup> Con la ley 25.871 en el año 2003, reglamentada en 2010 (ver Capítulo 6).

sobre Compromiso Democrático ante la destitución del Presidente Lugo. Inmediatamente después, ingresa Venezuela como miembro de pleno derecho al PIR<sup>19</sup>, y a fin de año Bolivia firma el Protocolo de Adhesión, inaugurando un nuevo periodo de ampliación del PIR.

Existen distintas perspectivas que explican los ‘avances y retrocesos’ en las políticas para la circulación de personas en el Mercosur. Dentro de estas, predominan las visiones institucionalistas, que estudian la estructura y el funcionamiento de las diversas instancias de la Organización. Así, por ejemplo, Pérez Vichich (2007: 259-260), atribuye los ‘retrocesos’ de la década del noventa a la “transformación en la naturaleza del proceso de integración que expresa una involución del mismo”, que va de Mercado Común a una instancia de integración que sería menor, una unión Aduanera. En este último, “no se contempla la constitución de un mercado único de trabajadores y la libre circulación de trabajadores no es asumida ni como presupuesto ni como objetivo” y además, en esta reformulación no se contemplaron “plazos para la constitución de un Mercado Común”. En cambio, los avances verificados en los dos mil se atribuyen al hecho de que las directrices en materia migratoria fueron retomadas como factor de integración en sí mismas. Sin embargo, estos avances aún no se reflejaron en una política migratoria común, sino que permanecieron como una serie de acuerdos que regularon distintos aspectos de la movilidad de las personas (Pérez Vichich, 2011)<sup>20</sup>. Para Margheritis y Hummell (2010) el escaso avance en la agenda radicaría, en términos generales, en la falta de voluntad de los Estados para delegar soberanía en una materia tan sensible para los electores, lo que está directamente relacionado con la naturaleza intergubernamental de la estructura orgánica del Mercosur. Para Malamud (2008), la dinámica “interpresidencialista” propia del Mercosur y la necesidad de encontrar consenso entre los líderes estatales, condujo a que estos procesos fuesen más lentos y dependieran de la voluntad de las diferentes administraciones en el poder. Romano (2009: 158), en cambio, sostiene que en la década del dos mil permanecieron “los supuestos economicistas característicos de los primeros años del Mercosur”, lo que no permitió llevar a avances sustantivos en la materia.

---

<sup>19</sup> Ver Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur, 29 de junio de 2012, disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado\\_conjunto\\_presidentes\\_ep.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf) (visitado en diciembre de 2014) y CMC (2012a).

<sup>20</sup> Por ejemplo, el Acuerdo de Residencia, simplifica los trámites para residir y trabajar en el territorio de los Estados Parte. Sin embargo, esta residencia legal, para trabajadores y sus familiares, está limitada a un periodo de tres años.

Sin embargo, los cambios verificados en estas políticas sugieren que los contextos globales y regionales tuvieron una influencia clave en el desarrollo de las mismas, pero no son incluidos en estas explicaciones. La regionalización e internacionalización de las políticas migratorias multiplicó la cantidad de actores e intereses participantes en los procesos de elaboración de las mismas, complejizándolos. Por lo tanto, para poder comprender el grado de avance de estas políticas se requiere un análisis que incluya la participación de estos actores y la influencia de factores regionales e internacionales.

Pellerin (1999a), de manera similar a Castles (2006), sostiene que para comprender el grado de liberalización de los flujos migratorios al que se arriba, se debe analizar la forma que adquiere la coordinación de las políticas y los intereses a los que responden los patrones de control de las migraciones. Desde esta perspectiva, el contenido del proceso de coordinación debe ser estudiado. Este contenido se refiere a las políticas migratorias, el rol de los Estados en la formulación de estas políticas y las prioridades de las agendas del bloque.

Hurrell (2002: 72) señala que “ningún ejemplo de regionalismo histórico es plausible de ser entendido” si se lo estudia desde un solo nivel de análisis. Massey et.al. (2008: 17, trad. propia) agregan que la naturaleza “compleja, multifacética” de las migraciones hace que su estudio requiera la incorporación de “una variedad de perspectivas, niveles y asunciones”. Por estas razones, esta investigación tendrá una perspectiva analítica “multinivel” (Mitchell, 1989): estudia los factores políticos y normativos, regionales y globales, que pueden determinar los movimientos poblacionales internacionales. En este marco, el objetivo principal de la misma es analizar la formulación, desarrollo y alcance de las políticas referentes a la movilidad regional de las personas en y del bloque adoptadas en el Mercosur; así como los factores que explican dicho desarrollo durante el período 1991-2012.

Para esto, se indaga sobre los intereses e ideas de los actores participantes en la formulación de las políticas y el modelo político al que responde el proceso de integración. Se toma como base a la normativa negociada, aprobada o no aprobada, a modo de conocer los “principios organizadores” (Modolo, 2015: 573) que guían los debates, así como los intereses que prevalecieron (o no) y el poder de cada actor para dar forma a las políticas. Siguiendo la perspectiva de Novick (2010b: 26), la legislación, como producto social, “constituye un objeto de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales”. Las normas permiten conocer las pujas, coincidencias y divergencias de intereses, así como el poder relativo de los actores que les dieron forma.

Pero, debido a que la legislación sólo es una muestra de un determinado momento en el tiempo, se inserta el debate en su contexto ideológico, político e institucional. Así, se estudia el contenido del proceso de negociación de las políticas regionales para la movilidad de las personas en su contexto específico.

Para conocer este proceso, se busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

A nivel internacional se indagará sobre las tendencias del contexto internacional que inciden en la forma que adoptan las políticas regionales para la circulación de las personas ¿Se podría decir que las políticas del Mercosur están vinculadas con las de otras instituciones internacionales, es decir, que el Mercosur toma parte en el proceso de internacionalización y regionalización de las políticas migratorias?

A nivel regional: ¿cuáles son las características particulares de las políticas que regulan la movilidad de las personas en el Mercosur en la etapa 1991-2012? ¿Qué lugar ocupaba la circulación de las personas en la agenda regional en este período? ¿A qué modelo de integración económico político responden estas políticas? ¿Qué papel tuvieron los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la formulación de las políticas regionales para la movilidad de las personas? ¿Cuáles son los cambios y continuidades entre ambas etapas?

A nivel nacional: ¿de qué manera se regula la circulación de las personas en las políticas migratorias de los Estados miembros del Mercosur? Estas políticas, ¿fueron modificadas durante el periodo de pertenencia del país al bloque? El PIR, ¿tuvo incidencia en dicha modificación? Las políticas migratorias domésticas ¿influenciaron las negociaciones y las características de las políticas regionales?

Para dar respuesta a estas preguntas, esta investigación realiza: en primer lugar, una descripción de las características particulares de las políticas que regulan la movilidad de las personas en el Mercosur y de su proceso de formulación en el período 1991-2012. Luego, una indagación sobre el modo en que han impactado las políticas adoptadas en el bloque en la circulación intrarregional de las personas. También, una vinculación de las formas y el contenido de estas políticas con a) el proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el modelo de integración (nivel regional) y b) las tendencias en pos de la internacionalización y regionalización de las políticas para la movilidad de las personas (nivel internacional) y c) las políticas migratorias nacionales de los Estados miembros (nivel doméstico). Finalmente, una identificación, análisis e incidencia del rol

desempeñado por los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la formulación de las políticas.

Este trabajo se basa en la tesis de que las decisiones políticas en las áreas de integración regional y migratoria son el resultado de una compleja interacción entre actores que detentan diversos intereses y recursos; y factores y tendencias político-ideológicas. Esta interacción se da en tres niveles: internacional, regional y nacional. Como resultado, las políticas regionales en materia migratoria están fragmentadas en una serie de normas que tienden a regular cuestiones “técnicas”. El fin de esto es resguardar la soberanía estatal, siendo una de las áreas en la que se evidencia una mayor reticencia a la adopción de normas comunes.

A partir de esto, se derivan las siguientes tesis:

1. A nivel multilateral: es más difícil lograr acuerdos en materia migratoria que en otras materias. Cuando los mismos se concretan, dan lugar a normas con las siguientes características:
  - a. Están fragmentadas en diversas regulaciones que abordan distintos aspectos del fenómeno
  - b. Tiene un carácter altamente técnico
  - c. Si se trata de normas que abordan la cuestión migratoria de manera más general y/o comprehensiva (es decir, no poseen las dos características anteriores), suelen tener dos particularidades:
    - i. Son instrumentos no vinculantes, que se suelen adoptar en procesos consultivos sobre migración (tales como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y sus equivalentes regionales).
    - ii. Si se trata de instrumentos vinculantes (como tratados internacionales), suelen ser ratificados por un número muy bajo de países, siendo los principales receptores los más reticentes a hacerlo.
2. A nivel regional:
  - a. Los Procesos de Integración Regional, que buscan una mayor coordinación de políticas y, en algunos casos, liberalizar la circulación de las personas en su territorio, tienden a reproducir estas características, total o parcialmente.

- b. La libertad de circulación de las personas en PIR es el área de política que, por su objetivo, evidencia de manera más fehaciente esta falta de voluntad por parte de los Estados de coordinar políticas que regulen la movilidad transfronteriza de las personas. La mayor reticencia a la adopción de normas comunes sobre migraciones tiene por fin resguardar la soberanía estatal en un contexto de globalización.
  - c. Cuando se logra adoptar normas comunes que regulen de manera general y/o comprehensiva, o que aborden aspectos de alta relevancia e impacto en las migraciones, estas suelen ser producto de una propuesta impulsada por un país que actúa como líder en la materia, que es el principal receptor de inmigrantes, y suelen reproducir sus regulaciones domésticas.
    - i. Para que estas propuestas sean aceptadas por los socios regionales, tiene que existir:
    - ii. Un contexto político-ideológico que permita la aceptación del carácter de la política (por ejemplo, si es más tolerante a la residencia de extranjeros en el territorio)
    - iii. Voluntad política por parte de los jefes de Estado, particularmente en procesos con mecanismos decisionales intergubernamentales.
  - d. El avance en normas de carácter más “técnico”, o que aborden cuestiones puntuales de las migraciones (tales como los “instrumentos”, ver Capítulo 2) se debe a la interacción sostenida de burócratas y actores no gubernamentales especializados, participantes de las negociaciones en la materia. Dicha interacción genera consensos e ideas compartidas, mantiene líneas de acción y colabora con la creación de propuestas de coordinación de políticas y su consecuente armonización.
3. A nivel nacional:
- a. Las políticas migratorias domésticas son modificadas tanto por las políticas a nivel internacional como por la pertenencia de los países a los PIR. Esto se debe que la integración genera dinámicas de mayor interdependencia (económica, social y política) y modifica los patrones migratorios.

- b. En el caso del Mercosur, esta modificación se da mediante mecanismos participativos de elaboración de políticas. Esto es resultado del incremento de los actores e intereses en materia migratoria, como producto de la regionalización e internacionalización de las políticas.
- c. Los principios y/o lineamientos básicos de las políticas migratorias del país o países líder/es en la materia suelen ser ‘exportados’ al resto de la región. Entonces, las políticas del bloque suelen ser producto de la regionalización de las políticas domésticas del principal receptor que, de esta manera, reduce los costos de la gestión de las migraciones, y de sus fronteras nacionales.

Dado que existe un vacío bibliográfico que indague de manera sistemática en la evidencia empírica que explica la “paradoja liberal”, este trabajo busca brindar un aporte mediante la realización de una exhaustiva descripción y análisis. Así, se busca ofrecer una contribución al estudio de las integraciones regionales y las políticas migratorias, que ayude a comprender el contenido (el qué) y la forma (el cómo) de las políticas regionales en esta materia.

Para lograr esto, se revisan y sistematizan desarrollos teóricos en materia migratoria y en integraciones regionales. A pesar de tratarse una de las “cuatro libertades” asociadas a los PIR y de uno de los aspectos más importantes de los mismos, la literatura existente no provee una definición de “libertad de circulación” que abarque todos sus aspectos, ni que enumere las áreas de política que deben ser reguladas para alcanzarla. Como observan Ceccorulli, et.al. (2011), en materia de migraciones hay “falta de datos y de conceptos homogéneos, regulaciones y herramientas de medición”; y como mencionó uno de los entrevistados, la libre circulación es el “patito feo” de la integración regional: “es una parte fundamental de la integración, pero a la hora de implementarla, cada uno la interpreta como quiere”<sup>21</sup>. Autores como Pécout (2015a), incluso la caracterizan como un “tabú”. En comparación con las otras tres libertades, la de circulación de las personas suele ser menos estudiada, incluso en la Unión Europea<sup>22</sup>, el PIR en el que la

---

<sup>21</sup> Entrevista con Guido Mendoza Fantinato (vía Skype, 12/01/2016), Responsable del Programa Migración y Trabajo de la Comunidad Andina de Naciones (2005-2013), Profesor de Derecho Internacional en Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

<sup>22</sup> Como notaron diversos entrevistados, especialistas en políticas migratorias en la UE, por ejemplo, Ana López Sala (entrevista, Madrid, 5/2/2014): “estamos demasiado centrados en terceros países y a veces perdemos un poco la vista de que estamos en un escenario de movilidad intra europea fuerte también regulada, aunque de otra forma, una regulación débil”.

libre circulación como derecho ha sido más desarrollado (ver sección 1.2, *infra.*). Por ello, a partir de la mencionada revisión y sistematización bibliográfica, se proveen definiciones de los principales conceptos de este trabajo: migración internacional, región, regionalismo, regionalización, integración regional. Todo esto permite arribar a una definición de “libertad de circulación de las personas” que pueda ser aplicable a distintos PIR y se sugiere un modelo analítico que permita estudiar la elaboración de las políticas para lograrla. También, ante la falta de estudios que investiguen detalladamente los cambios y la evolución de las migraciones en el Mercosur, se elabora, a partir de la recolección de datos cuantitativos, un “panorama migratorio”, que aporta una lectura de dicha información para apreciar las modificaciones y el desarrollo del fenómeno. El carácter que este adquiere, es fundamental para comprender muchas de las posturas de los países en las negociaciones.

Además, se realiza una descripción y análisis de las normas internacionales para la movilidad de las personas, vinculando su contenido con el contexto histórico y su proceso de elaboración. Esto permite explicar con evidencia empírica la existencia y las razones de la “paradoja liberal”. La identificación de características compartidas permite realizar una vinculación entre los niveles nacional, regional e internacional. En esta línea, también se tratan las normas que regulan la circulación (intrarregional) de las personas en otros tres PIR seleccionados, que poseen distintos niveles de integración: la UE, la CAN y el NAFTA. Esto permite conocer más acabadamente el grado de desarrollo de las políticas del Mercosur y su relación con las de otras regiones. Luego, se abordan las políticas domésticas de los cuatro Estados miembros del Mercosur, para comprender sus características particulares, vinculadas a los patrones migratorios predominantes en cada país (según lo visto en “panorama migratorio”); su relación con la pertenencia al Mercosur; la influencia de las políticas internacionales y regionales en ellas, así como la incorporación de algunos de las medidas domésticas en el nivel regional.

Finalmente, se realiza un estudio de las normas del Mercosur que regulan la circulación de las personas dentro del bloque, y se explica su carácter. Se analiza el proceso de negociación de las mismas, el contexto histórico en el que fueron desarrolladas, el modelo económico-político predominante, vinculándolos con el régimen internacional, las normas domésticas de los países y con los datos cuantitativos provistos.

La estructura de esta tesis es la siguiente: en primer lugar, se ha definido la situación problemática, las preguntas de investigación y los objetivos que la guían. A continuación, se trata la estrategia metodológica para abordar el caso. Luego, se hace una breve reseña de la literatura que estudió las migraciones, las políticas migratorias y, en particular de las políticas de movilidad de las personas en el Mercosur.

El Capítulo 2 presenta el marco teórico que sirve de guía para el análisis de los datos: primero, se definen los conceptos de migración, circulación/movilidad y su aplicación en integraciones regionales, y el de política migratoria. Se vinculan estos conceptos con el de globalización, y su auge en las décadas estudiadas. En segundo lugar, se explican los conceptos de región, regionalismo, regionalización y políticas (públicas) regionales, para poder comprender su elaboración. Luego se vincula la formulación de una política regional con una política (migratoria) para la circulación de personas y se propone un modelo analítico que realiza una enumeración de áreas e instrumentos de política para abordar el objeto de estudio, elaborado a partir de todas las perspectivas revisadas.

En el Capítulo 3 se brinda un “panorama” sobre las cantidades, patrones y caracteres de los movimientos fronterizos transnacionales a nivel internacional, en América Latina, en Suramérica y finalmente en el Mercosur. Se desagrega esta información para cada Estado miembro del Mercosur, estudiando los perfiles educativos y laborales de los migrantes intrazona y su evolución a lo largo del periodo<sup>23</sup>, para conocer las transformaciones en los patrones y flujos migratorios a partir del inicio del Mercosur. Esto permite conocer la intensidad de los flujos intrarregionales en el mundo, lo que ayuda a comprender la cooperación estatal regional en cuestiones migratorias. También sirve para conocer la condición de emisores, de tránsito o receptores de los países aquí estudiados. Los cambios en los patrones y flujos migratorios intra-bloque permiten dilucidar la influencia de las políticas en su carácter.

El Capítulo 4 aborda la “internacionalización” de las políticas migratorias. Para diagnosticar el contexto internacional político-normativo en el que se insertan las políticas del Mercosur, se estudian aquellas instancias multilaterales en las que se formularon reglas comunes de políticas, se trata brevemente su proceso de elaboración, para conocer las ideas e intereses en debate, y se analiza el alcance de las normas acordadas.

---

<sup>23</sup> En el caso de los datos sobre perfiles educativos y laborales, se analiza solo su evolución en la década del noventa, por no haber más datos disponibles, como se ve en el Capítulo 3.

El Capítulo 5 describe y analiza las dimensiones de las políticas migratorias que afectan a la circulación de las personas (siguiendo el modelo propuesto en el Capítulo 2) de otros PIR seleccionados: la UE, la CAN y el NAFTA. El primero es el PIR más acabado que existe, y donde más se ha desarrollado la libertad de circulación como derecho. El segundo aspira a ser un mercado común, al igual que el Mercosur, mientras que el tercero es una zona de libre comercio. Los distintos grados de integración de estos PIR permiten comprender más cabalmente el contenido (el qué) de las políticas para la circulación de personas del Mercosur, su grado de avance y su relación tanto con el nivel internacional como con las políticas de otras regiones.

En el Capítulo 6 se tratan las dimensiones de las políticas migratorias domésticas de los Estados miembros del Mercosur (según el modelo propuesto en el Capítulo 2), para conocer sus características, contenido y grado de desarrollo de las regulaciones para la circulación de los nacionales de otros Estados miembro. También, se analiza la medida en la que dichas políticas se han regionalizado y/o internacionalizado, incorporando principios regionales e internacionales. Este análisis permite comprender la medida en la que los principios contenidos en algunas de estas políticas domésticas (particularmente los del principal receptor, Argentina) se han regionalizado.

El Capítulo 7 desarrolla el caso de estudio seleccionado. Se comienza realizando un breve *racconto* histórico del Mercosur y las etapas que la literatura identifica en su desarrollo, que básicamente coinciden con la evolución de su agenda comercial, durante el periodo analizado. Luego, se explica su estructura institucional y de toma de decisiones. Las partes tercera y cuarta puntualizan los acuerdos alcanzados en los decenios 1991-2002 y 2003-2012 respectivamente, en materia de circulación de personas, a la luz del modelo analítico propuesto y el proceso de toma de decisiones visto. De esta manera, se analiza la coordinación, el contenido, los intereses de los actores y su articulación dentro del marco regional y se explican los cambios y continuidades entre las dos etapas.

En el Capítulo 8 se proveen reflexiones finales, que recogen y realizan un balance de toda la información provista a la luz del problema planteado en el Capítulo 1. Se da respuesta a los interrogantes que guían esta investigación, de manera tal de conocer el contenido y la forma de las políticas estudiadas.

### **1.1. Metodología para abordar el caso**

De acuerdo al problema y los objetivos de investigación planteados, este trabajo se encuadra en una estrategia cualitativa, flexible, con un diseño de investigación exploratorio-analítico-descriptivo, por tratarse de una temática con poco desarrollo. Se utilizaron ciertos datos cuantitativos para complementar algunos aspectos de la investigación.

Para alcanzar los objetivos enumerados se realizó un estudio de caso: el estudio en profundidad de las políticas que regulan la movilidad de los nacionales del Mercosur dentro del territorio del bloque.

El universo de casos analizables bajo un marco general está constituido por las políticas que regulan la circulación de personas en todos los espacios de integración regional<sup>24</sup>.

#### ***1.1.2. Justificación del caso seleccionado***

Como fue explicado en el planteo de la situación problemática, la circulación de las personas es un elemento constitutivo de las regiones y de los procesos de integración regional. Las políticas que la regulan son producto de un complejo juego de articulación de intereses, ideas y factores que se da tanto a nivel nacional como regional e internacional.

Los casos se estudian cuando tienen un interés especial en sí mismos (Stake, 1995: 11). Se ha escogido al Mercosur por tratarse de una de las experiencias de integración más relevantes, “la que ha alcanzado el mayor nivel de logros después de la UE” (Malamud y Schmitter, 2006; Kalthenthaler y Mora, 2002, sostienen una postura similar). Este PIR está ampliando su actuación en el área política y busca incorporar a más Estados de Suramérica. Su proyección regional (abarcando a Suramérica), da cuenta de elementos y dinámicas ilustrativas de toda la región.

En la agenda migratoria ha registrado, como fue mencionado, importantes avances (y retrocesos), llegando a conformar un área de circulación de personas que es una de las más avanzadas después de la UE. Este avance contrasta con el desarrollo del área comercial e inclusive institucional del bloque, que no ha dado los resultados esperados

---

<sup>24</sup> Los acuerdos de integración regional o acuerdos comerciales regionales (ACR), cuyo objetivo básico es liberalizar el comercio entre los miembros y garantizarles acceso preferencial a los mercados (dentro de los que se podrían incluir, siguiendo las definiciones teóricas adoptadas: acuerdo de libre comercio, unión aduanera, acuerdo de integración económica, en términos de la OMC) vigentes en la actualidad son 275 (a agosto de 2015), la lista está disponible en el Regional Trade Agreements Information System de la OMC.

al inicio del proceso (ver Capítulo 7). Lo cual, sugiere que el regionalismo en el Mercosur se desarrolla siguiendo un patrón de “*spill-around*”, “caracterizado por la proliferación de esfuerzos independientes en la coordinación regional en distintas esferas funcionales [...] sin [...] una devolución concomitante de autoridad a un cuerpo colectivo único – i.e., sin un incremento en el nivel del *decision-making* regional” (Schmitter, 1970: 39, trad. propia, cursiva en el original). Entonces, en el Mercosur, el estudio de la agenda migratoria resulta de especial relevancia.

El caso de estudio está constituido por las políticas que regulan la circulación de las personas del y en el bloque Mercosur desde su inicio (1991) hasta 2012. Para considerar todos los factores en juego en este proceso, las unidades de análisis son:

- Las normas internacionales que regulan la movilidad de personas a nivel global.
- Las políticas regionales acordadas en el Mercosur en el área.
- Las leyes migratorias nacionales.

El recorte temporal está dado en dos subetapas:

Subetapa 1991-2002: desde la conformación del bloque hasta la firma del Acuerdo de Residencia, sin incluirlo. Está caracterizada por un contexto internacional unipolar, por el auge del neoliberalismo como ideología y política, lo que definió el diseño institucional del Mercosur, y también al de globalización como concepto, proceso e ideología. Este periodo coincide con un momento en el cual las dinámicas, patrones y flujos migratorios a nivel internacional adquieren nuevas características, por lo que se habla de una “nueva era” de las migraciones internacionales, como fue mencionado. Esto lleva asimismo a la “internacionalización” de las cuestiones migratorias y al aumento de las instancias de cooperación bilateral y multilateral en la materia, en los que se formulan normas y discursos con características propias del momento histórico.

Subetapa 2002-2012: se inauguró un nuevo momento en las políticas migratorias, tanto a nivel regional como internacional. En la región, se identifica un “giro hacia lo social” en lo discursivo e institucional, el junto con declive del neoliberalismo como ideología, modelo y política. Esto coincide con varios factores clave que marcaron la apertura de un nuevo periodo en la agenda de cooperación en materia de migraciones intrarregionales: primero, la conformación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), un espacio multilateral más amplio que Mercosur, que intensificó los vínculos regionales en la materia (Romano, 2009: 157-158). Luego, la firma del

principal tratado (e hito) en la materia, el Acuerdo sobre Residencia para los nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, en 2002. En este periodo, además se suman nuevos actores y Estados (como Bolivia, Chile, Perú y Ecuador) al debate y a la formulación de políticas sobre la circulación de las personas en el Mercosur. A nivel global, los atentados del 11-S en 2001 tuvieron grandes repercusiones en las políticas de defensa y seguridad de los Estados, materializando nuevas medidas restrictivas basadas en la securitización de las migraciones, y modificando los temas de la agenda multilateral sobre migraciones. La finalización del periodo es el momento en el que se suspende a Paraguay del Mercosur, ingresa Venezuela al PIR y Bolivia firma el Protocolo de Adhesión. En ese momento se inauguró nueva etapa en el proceso<sup>25</sup>, de ampliación de los Estados miembros, que implicó un importante cambio en los actores que formulan las políticas. Además, la orientación política de los nuevos socios, con un sesgo populista/de izquierda (ver Capítulo 7.1.2) mucho mayor que el de sus socios, pertenecientes a lo que Briceño Ruiz (2013) llama “eje antisistémico”, anti-capitalista y anti-imperialista.

Los estudios cualitativos se distinguen por prestar atención a la complejidad, la heterogeneidad y particularidad de los casos individuales (Ragin, 1987: xii). Los estudios de caso prestan atención a las dinámicas, la complejidad y la especificidad histórica: por esto, los contextos específicos (o “escenarios únicos”, para Eisenhardt,

---

<sup>25</sup> A esto se suma que Venezuela, a la fecha (primer semestre de 2016) está aún en proceso de incorporación y puesta en práctica de muchas de las normas y procedimientos del Mercosur. Muchos de los entrevistados hicieron referencia al hecho de que este país aún no ha ratificado el Acuerdo de Residencia del Mercosur y han tenido dificultades para aprobar normas clave en el área de circulación de las personas, como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y la Declaración Sociolaboral. La dinámica de la integración venezolana ha llevado a que los actores participantes en el *policymaking* regional estén expectantes, o cautelosos frente a los nuevos pasos a tomar en el proceso de integración. Por ejemplo, una funcionaria directiva del Ministerio de Trabajo de Paraguay (entrevista, Asunción, 6/8/2015) piensa que: “los procesos de integración son complicados y son más complicados cuando hay mucha diversidad. Y, ¿qué pasó para nosotros en Mercosur? Los cuatro países que ya estábamos, que éramos los fundadores de los años noventa, ya estábamos bastante homogéneos en todo lo que era laboral. En lo laboral, podemos decir que estamos bastante homogéneos y que logramos avances significativos gracias a esa homogeneidad. Inclusive había reuniones que todos íbamos y “está de acuerdo, está de acuerdo, está de acuerdo”, se firma el acta. O sea, rapidísimo, como por un tubo. Ahora, volvemos a “no, yo tengo que llevar eso a mi capital, en la capital me tienen que aprobar don fulano, don fulano tiene que mandar a no sé dónde tiene que salir un edicto, no sé qué cosa, para que se apruebe en la próxima presidencia”... o sea volvemos a lo que era el inicio del Mercosur, a un trámite más lento. O sea, integrando más a los países, pero eso conlleva lentitud. Eso creo que sería una debilidad. O sea, pero la fortaleza sería que a la vez, estos cuatro países fundadores ya tienen como más *expertise*, más cancha y van a ir tirando el carro, o sea ya... ya no va a ser un proceso en el cual vamos a ser cinco o seis hablando de diferentes cosas, sino que vamos a ser cuatro hablando y dos que se tienen que sumar o no sé lo que va a pasar”. Otros, como la ex Jefa de Temas Internacionales de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014), por estas razones, plantea la posibilidad de hacer un “Mercosur en dos velocidades”.

1989: 534) revisten una gran importancia. Se busca el detalle en la interacción con sus contextos (Stake, 1995). Los casos se tratan como un todo, como entidades completas: las relaciones entre partes de un todo son entendidas en el contexto del todo (Ragin, 1987). Siguiendo a Massey, et.al. (2005: 3), la migración tiene sus raíces en “condiciones históricas específicas” que definen un contexto económico y social particular. Por estas razones, se busca conocer la particularidad de las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur, el detalle de la coordinación de las mismas, los actores, ideas e intereses en juego, en su interacción con el contexto específico de la década del noventa, que tuvo gran influencia en el resultado de la elaboración de las normas.

Se ha optado por un estudio de caso por tres razones: primero, las preguntas de investigación y objetivos planteados giran en torno al “cómo” (la forma) y al “qué” (el contenido) de las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur. Mientras las preguntas “qué” son exploratorias, las “cómo” están orientadas al análisis (Yin, 1994). Segundo, al tratarse de políticas formuladas en instancias internacionales y regionales, el investigador tiene poco control sobre los eventos. Tercero, “el foco se encuentra en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de vida real” (Yin, 1984 en Forni, 2010: 63).

Stake (1995) distingue entre tres tipos de casos: intrínsecos o instrumentales, centrales y extremos. En esta investigación, se considera que el caso es, a la vez, central, ya que fue poco estudiado desde una perspectiva política (no así legal) y reviste importancia por sí mismo, por su magnitud e implicancias políticas. También es intrínseco/instrumental, ya que comparte ciertas características propias de un universo de casos (los acuerdos de integración regional).

Al tratarse de un estudio “intrínseco”, el cometido real es la particularización, no la generalización. El estudio de caso es generalizable a proposiciones teóricas, y no a poblaciones o universos (Yin, 1994). “La primera obligación es entender ese caso” (Stake, 1995: 17). Esto implica que es necesario comprender otros casos de los que el caso en cuestión se diferencia, pero con la finalidad de comprender al objeto de estudio (Stake, 1995: 20). Por eso, se estudiarán características puntuales seleccionadas por criterios teóricos de otros PIR. De todas formas, al realizar un “examen intensivo de secuencias históricas particulares”, los estudios de caso pueden contribuir al proceso de desarrollo teórico ya que “ayudan a clarificar las variables clave y la validez de los indicadores empíricos usados para medirlas” (Levy, 2002: 436, trad.propia). El mismo

autor (2002: 436) destaca el rol de los casos de estudio en generar o “refinar” hipótesis, lo que atribuye a la cercana interacción entre teoría y datos en el análisis. Siguiendo a este autor, se ha comenzado por hacer una extensiva revisión teórica, se la ha utilizado para interpretar el caso, y simultáneamente se ha utilizado el caso para “refinar” el modelo teórico propuesto. El fin último es que, eventualmente, dicho modelo se pueda testear en otros casos o quizás en otros aspectos del mismo caso. A su vez, como indican Bennett y Elman (2007: 178), el estudio intensivo de casos permite desarrollar conceptos diferenciados y con mayor foco, lo que aquí se ha hecho principalmente con el concepto de libre circulación de personas.

Una condición inherente al diseño metodológico flexible es que tanto las preguntas iniciales como la teoría propuesta pueden –y deben- adaptarse a los resultados obtenidos, para resguardar el objetivo principal de comprensión del caso seleccionado en su totalidad. Para esto, se comparó sistemáticamente el marco teórico emergente con la evidencia del caso, y con la literatura que está de acuerdo y en desacuerdo con los resultados, para así perfeccionar las categorías y construcciones teóricas (Eisenhardt, 1989). Esto es parte del proceso mismo de construcción del caso: el ensamble, “pieza por pieza” del todo (Valenzuela, 1998: s/p). Este proceso continuo se utilizó para incrementar la validez de las categorías teóricas y reducir el sesgo del investigador (Eisenhardt, 1989).

El “armazón teórico” propuesto sirve como base para expresar las condiciones bajo las cuales un fenómeno particular probablemente es encontrado (Yin, 1994): las condiciones en las que se puede encontrar una política regional que liberalice la circulación de las personas a través de las fronteras nacionales así como las condiciones/instituciones en las que no se lleva a cabo- en un Estado, por ejemplo, o un foro o formación “G”. El armazón teórico es una herramienta para la interpretación y el análisis crítico<sup>26</sup> de los datos.

Los estudios de caso típicamente “triangulan”<sup>27</sup> o integran distintas fuentes y métodos de recolección de datos (Forní, 2010: 62). Por ello, y para incrementar la “calidad de la evidencia” del estudio (Thies, 2002: 369) se hace hincapié en el análisis de contenido de las siguientes fuentes:

---

<sup>26</sup> Análisis es entendido como la división de un fenómeno en sus partes constitutivas para verlas en relación con el todo que forman (Ragin, 1994: 55).

<sup>27</sup> La triangulación puede ser entendida como una forma de usar piezas independientes de información para obtener una mejor imagen de algo que es sólo parcialmente conocido o entendido (Ragin, 1994: 100).

- Fuentes documentales escritas: normas regionales e internacionales, actas de reuniones, cartas, proyectos de normas y declaraciones públicas de los actores, y bibliografía académica y de divulgación elaborada tanto por académicos como por funcionarios que participan o han participado de los procesos investigados.
  - o Se recolectaron 739 documentos (entre actas, listas de participantes, agendas, anexos y documentos presentados por los Estados), pertenecientes a:
    - 26 actas del SGT 10, de los años 1995 a 1997 y 2001 a 2014
    - 19 actas del FEM, una del año 2004 y el resto de los años 2009 a 2012
    - 17 actas de la CSL, de los años 2004 a 2012
- Entrevistas semiestructuradas<sup>28</sup> a informantes clave: entre 2012 y 2015 se entrevistó a 56 personas<sup>29</sup> a académicos, funcionarios y ex funcionarios que formaron o forman actualmente parte de las negociaciones mencionadas. Sus órganos de pertenencia institucional son:
  - o De Argentina:
    - El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC)
    - El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
    - La Dirección Nacional de Migraciones (DNM) del Ministerio del Interior
  - o De Brasil:
    - El Ministerio de Seguridad Social
    - El Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), dependiente del Ministerio de Trabajo y Empleo
    - El Ministerio de Justicia

---

<sup>28</sup>Se sigue el concepto de entrevistas semiestructuradas propuesto por Saltalamacchia (1997: 31), quien afirma que se trata de aquellas entrevistas en las que el investigador parte de un plan general de preguntas sobre el tema a encarar, pero deja que el entrevistado sea quien desarrolle los temas en profundidad. Para reducir la posibilidad de que los funcionarios realizasen declaraciones motivadas por intereses políticos, las entrevistas fueron hechas por separado, de manera que no pudiesen coordinar las respuestas entre sí.

<sup>29</sup> Se cuenta con el consentimiento de los entrevistados para citar sus nombres. Las excepciones son los diplomáticos, y algunos funcionarios o ex funcionarios de OIs, o consultores sobre el tema que han pedido figurar como anónimos. A lo largo del texto, sin embargo, se hace referencia a los funcionarios por su rol en determinados organismos. La excepción la constituyen los académicos, ya que las entrevistas desarrollan las ideas plasmadas en sus publicaciones.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty)
- De Uruguay:
  - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
  - Ministerio de Relaciones Exteriores
- De Paraguay:
  - La Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores
  - El Ex Ministerio de Justicia y Trabajo
  - El actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- De Organismos Internacionales:
  - La OIM
  - La Unión Europea
  - La Comunidad Andina de Naciones
- Sindicatos:
  - La CCSCS (presidencia, secretaría y otros funcionarios) e integrantes de los siguientes sindicatos nacionales:
    - União Geral de Trabalhadores (UGT), Brasil.
    - Central Única dos Trabalhadores (CUT), Brasil.
    - Plenário Sindical de Trabalhadores- Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), Uruguay.
    - Central de Trabajadores de Argentina (CTA-trabajadores).
    - Confederación General del Trabajo (CGT- Azopardo)
    - Confederación General del Trabajo (CGT- Balcarge)
- Empresarios (empleadores)<sup>30</sup>:
  - La Unión Industrial Argentina (UIA)
  - Cámara Argentina de Comercio (CAC)
  - Cámara de Industrias del Uruguay
  - Confederação Nacional do Comércio (CNC), Brasil

---

<sup>30</sup> No se ha entrevistado a ningún representante empresarial de Paraguay debido a que, según los funcionarios que han trabajado en las negociaciones en la totalidad del periodo estudiado, estos no iban a las reuniones. Según la ex coordinadora de la delegación paraguaya del SGT 10 “¿cómo sabes la posición del sector si hasta te cuesta encontrar un interlocutor?”. Ella misma reconoce que no conocer a los representantes empresariales de su país (entrevista, Asunción, 6/8/2015).

- Académicos<sup>31</sup> especializados en migraciones, políticas migratorias y/o integraciones regionales pertenecientes a las siguientes instituciones:
  - Universidad Complutense de Madrid, España
  - Universidad Autónoma de Madrid, España
  - Real Instituto Elcano, España
  - Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España
  - Universidad de la República, Uruguay
  - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UnTref), Argentina

Las entrevistas realizadas fueron de gran utilidad a lo largo de nuestro trabajo. Nos permitieron enriquecer y complementar la información obtenida en otras fuentes como también plantear nuevas perspectivas o enfoques alternativos sobre las ideas, intereses y el papel de los actores en los procesos de elaboración y negociación de las políticas adoptadas con respecto a la circulación de las personas en el Mercosur. Los entrevistados fueron seleccionados de manera tal que hubiese una representación equitativa de los cuatro Estados miembros del Mercosur, así como de cada área de la burocracia gubernamental que tomó parte en las negociaciones (Ministerios del Interior, Trabajo y Relaciones Exteriores), y de sindicatos y empleadores. Los actores entrevistados incluyen a los principales referentes en el tema de cada país (reconocidos como tales por sus pares, y que además figuran en numerosas actas): aquellas personas que estuvieron presentes en las negociaciones desde los inicios del Mercosur hasta tiempos recientes. También, a funcionarios jerárquicos y/o muy involucrados en las negociaciones en la actualidad. Por otro lado, se entrevistó a reconocidos consultores y especialistas en políticas migratorias y en integraciones regionales de cinco países, muchos de los cuales tomaron parte en las negociaciones, así como a representantes de Organismos Internacionales, particularmente de la OIM, que estuvieron presentes

---

<sup>31</sup> Aquí se enumera a aquellos que únicamente y en el presente se dedican a actividades de docencia e investigación, ya que muchos de los funcionarios entrevistados también realizan tareas académicas.

en muchas negociaciones y conocen personalmente a los funcionarios nacionales.

- Bases estadísticas nacionales e internacionales (tales como la División de Población de Naciones Unidas, informes de la OIM, la base de datos IMILA del CELADE y los censos nacionales de los países parte del Mercosur).

En cuanto a la utilización de datos cuantitativos, los mismos, en los análisis cualitativos, son utilizados con fines ilustrativos o de evidencia ya que “el peso de la explicación causal reside en la presentación verbal del argumento” (Thies, 2002: 353, trad.propia). Aquí, se seleccionaron los datos de manera crítica, realizando un muestreo no probabilístico. Los datos relevados fueron interpretados a la luz del caso de estudio y de los objetivos planteados. Ante la falta de estudios sobre la evolución de las migraciones en el Mercosur en la que se desagregara información sobre los niveles educativos y laborales de los migrantes, se elaboraron tablas que permitieron realizar un análisis comparativo y una interpretación cualitativa de las migraciones tanto a nivel mundial como regional, subregional y nacional. En ellas se provee información en términos absolutos y porcentuales, lo que permite una mejor apreciación y lectura crítica. Dichos datos y análisis sirvieron como complemento para el estudio de las normas y su elaboración, colaborando para la construcción del contexto de negociación como para definir el papel de cada actor de gobierno (Estado receptor- Estado emisor de migrantes). De esta manera, se “triangularon” o integraron las tres fuentes de datos, lo que sirvió para una cabal comprensión del caso investigado.

## **1.2.Estado del Arte**

Las migraciones han despertado interés en los estudios académicos desde tiempos tempranos, siendo el pionero en su análisis Ravenstein (1889; 1885) y sus Leyes de las Migraciones, centradas en los factores económicos de atracción y expulsión (*push-pull*). A partir de esto, se ha recorrido un largo camino. Sin embargo, la construcción de teorías que abordan la temática es reciente, se dio a partir de la segunda mitad del siglo XX y especialmente durante su último tercio (Arango, 2003).

Las primeras disciplinas en abordar el fenómeno fueron la sociología, la demografía, la historia, la economía, la geografía, la economía y la antropología. En general, buscaban explicar las causas y consecuencias de las migraciones. Cada una de estas disciplinas

intentó abordar la temática de manera aislada, por lo que en la actualidad no existe una única teoría o un conjunto coherente de teorías que expliquen las migraciones internacionales, sino que estas conforman un “conjunto fragmentado” (Messina y Lahav, 2006b: 31; Massey, et.al., 2006: 34-35).

Entre las teorías predominantes, las económicas son las más desarrolladas. En general, una suposición central de estas teorías es que la migración internacional es un mecanismo para redistribuir el trabajo (Messina y Lahav, 2006a: 31). Entre estas, las primeras fueron llamadas neoclásicas (Todaro, 1969; Ranis y Fei, 1961, entre otros). Su auge se dio durante los años sesenta y setenta. Concebía a la migración como una decisión individual y racional basada en cálculos de costos y beneficios del movimiento internacional, enfatizando los factores de atracción y expulsión y basándose en la idea de distribución desigual de capital, salarios y trabajo en el mundo. El principal –y casi único- rol otorgado a los gobiernos para el control de la inmigración era considerado por las teorías neoclásicas “microeconómicas” (Borjas, 1990; Todaro, 1969; Sjaastad, 1962). Para ellos, estos actuaban a través de políticas que afectaran las ganancias esperadas, tanto en los países emisores como en los receptores.

Con los cambios suscitados en la economía y política a nivel global, y las consecuentes transformaciones de los patrones migratorios, se formularon nuevos conceptos y explicaciones teóricas. La llamada “nueva economía de las migraciones laborales” (Stark, 1991, entre otros) retoma la base racionalista de los neoclásicos, pero agrega al grupo familiar como objeto de estudio y al riesgo como factor principal en base al cual los grupos realizaban el cálculo. En estas teorías, el gobierno era importante en tanto sus políticas afectaran la distribución del ingreso en países de emisión y recepción de inmigrantes. Siguiendo con la línea económica, la teoría de los mercados de trabajo duales (Piore, 1979) estudia a la estructura de la demanda de inmigrantes de los países receptores, ya que considera que los factores de atracción son los más relevantes, porque en dichos países existe una necesidad estructural de trabajadores extranjeros. Los gobiernos no tienen un rol demasiado relevante ya que los factores estructurales son los dominantes.

Estas teorías económicas fueron criticadas por tener un foco demasiado limitado del fenómeno (ver Massey, et.al., 2008; Massey, et.al., 2006; Messina y Lahav 2006b).

Con la consolidación del patrón migratorio Sur- Norte, las teorías del “sistema mundial” (Portes, 1999; Sassen, 1988; Wallerstein, 1974, entre otros), insertan el debate sobre las diferencias entre países desarrollados y menos desarrollados a partir de un análisis

histórico-estructural. Considera que las migraciones son creadas y reforzadas por las desigualdades entre estos países, con las que colabora la globalización y la organización político-económica del mercado global. Los gobiernos de los PD influyen a los movimientos migratorios regulando factores como: la IED, la extracción de recursos naturales, o inclusive intervenciones militares. Esto crea disrupciones en los PED, que llevan a movimientos migratorios muchas veces dirigidos hacia los PD.

Luego, se insertan en el debate las teorías que explican perpetuación, el mantenimiento en el tiempo de las migraciones internacionales. Entre ellas, la teoría de la “causación acumulativa” (Massey, 1999) sostiene que los movimientos migratorios se sostienen, ya que hay factores que facilitan los movimientos posteriores de más personas. Desde su perspectiva, cada acto de migración altera el contexto social en el que las decisiones de migración subsiguientes son realizadas, haciendo que sean más probables. En esta línea, las teorías sociológicas basadas en las redes y cadenas migratorias estudian las relaciones interpersonales que vinculan a los migrantes a partir de la transmisión de información (ver Brauner y Brumat, 2012). Estas cadenas y redes incrementan la probabilidad de emigrar ya que reducen los costos y riesgos, a la vez que incrementan los beneficios esperados al dar más seguridad. En esta línea, el estudio de las diásporas y comunidades transnacionales (Adamson y Demetriou, 2007; Cohen, 1997; Glick-Schiller et.al, 1995; entre otros) hacen referencia a una conciencia etnonacional compartida y sostenida en el tiempo. En general, para estas teorías los gobiernos no tienen demasiado control sobre los flujos migratorios. Las políticas que más relevancia tienen para su perspectiva de análisis son las de reunificación familiar.

La ciencia política y relaciones internacionales se insertan de manera tardía en este debate (Mitchell, 1989). Una gran parte de la literatura (Zolberg, 2006, 1999, 1989; Arango, 2003; Massey, 1999; Weiner, 1985, entre otros) reconoce que se ha estudiado poco el rol y la influencia del Estado en estos procesos, así como los intereses, poder, rol y comportamiento de los actores que influyen en las políticas migratorias.

En las últimas tres décadas el interés sobre estas vertientes de los estudios migratorios se fue acrecentando. Zolberg (2006, 1999, 1981) fue uno de los pioneros en enfatizar la “dimensión política” de las migraciones internacionales, a partir del estudio del Estado y los actores influyentes en la formulación de las políticas para la admisión de inmigrantes. Este autor sentó las bases del argumento y el estudio de cómo los Estados restringen la pertenencia a sus sociedades. Luego, se sumaron los trabajos de Hollifield (2008, 2006), Freeman (1995) y Joppke (1998), entre otros, que enfatizaron la

dimensión doméstica de la formulación de las políticas de inmigración, centrándose en las de control. Meyers (2000: 1271) observa que la mayor parte de estos trabajos sobre políticas de inmigración se basan en países desarrollados que son democracias occidentales y liberales, ya que son los grandes países receptores. Por eso, este autor sostiene que la investigación de las políticas de inmigración en otras partes del mundo “ampliaría” la base empírica para el análisis y serviría para explorar la influencia de otras variables políticas y culturales en las políticas de inmigración.

Los primeros estudios realizados desde la perspectiva de relaciones internacionales tenían una visión realista. Se enfocaron en los aspectos de las políticas migratorias vinculados con los de seguridad nacional y en cómo los inmigrantes pueden ser percibidos como una amenaza (Weiner, 1995). Desde esta perspectiva, las políticas de inmigración son un atributo central de la soberanía estatal.

Mitchell (1989) fue uno de los primeros en definir la vinculación entre relaciones internacionales, política exterior y política doméstica en materia de migraciones internacionales, sosteniendo su continua vinculación y transformación mutua. Insertando elementos constructivistas (ver Wendt, 1992) agrega que las ideologías nacionales pueden ser clave en las percepciones que los actores políticos tienen sobre las migraciones.

Otras perspectivas internacionalistas son las conocidas como “teorías de la globalización”. Sassen (2000, 1998, 1996), Jordan y Düvell (2003) Hollifield (2006) y Castles (2006) estudian la vinculación de la globalización con las políticas migratorias. Analizan las políticas de control y de pertenencia, la modificación de la soberanía estatal que la globalización causa y la ya explicada contradicción entre liberalización de comercio y capitales y creciente restricción a la movilidad de las personas. Estas observaciones son las que insertan en el debate el concepto de “internacionalización” de las políticas migratorias (López Sala, 2005; Sassen, 2000, 1998) y la influencia de las instancias institucionales nacionales, regionales e internacionales en la formulación de estas políticas.

En general, las obras sobre las regulaciones internacionales (producto de esta “internacionalización”) que afectan a la movilidad de las personas, enfatizan que estas políticas se centran, en particular, en el movimiento de trabajadores. A su vez, afectan en especial a los más calificados (Castles y Miller, 2009; Cortina y Robles, 2006; Martínez; 2002; Charnovitz, 2002; Chanda, 1999; Pellerin, 1999b), mientras que los de menor calificación se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad ya que no

existen normas internacionales que los tengan como objeto. Por otra parte, se considera que esta normativa se encuentra fragmentada<sup>32</sup>: Margheritis y Hummell (2010) y Betts (2010) consideran que la cooperación internacional que regula el movimiento de las personas y la armonización de las políticas migratorias avanza lentamente y de manera *ad hoc*.

Los estudios sobre las políticas regionales para las migraciones y para la circulación de personas, en general, se centran en el caso europeo, por tratarse del espacio que más ha desarrollado estas políticas. Aquí, se hace referencia a este caso, por tratarse del más paradigmático. Además, los mismos *policymakers* del Mercosur lo mencionan como referente<sup>33</sup>.

La mayor parte de la bibliografía que lo trata, investiga las políticas sólo desde lo normativo, por lo que se trata casi exclusivamente de obras que abordan cuestiones jurídicas. En general, los autores no detallan ni desarrollan el rol de los actores, ni sus intereses o acciones al respecto esta agenda, la que es identificada como una de las que

---

<sup>32</sup> Esta fragmentación es definida como la proliferación de instituciones reguladoras internacionales con jurisdicciones superpuestas y límites ambiguos. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) la entiende como una consecuencia de la expansión y diversificación del derecho internacional (CDI, 2002).

<sup>33</sup> Casi la totalidad de los funcionarios de los cuatro países del Mercosur entrevistados hicieron alguna referencia al caso europeo, en las cuales se denota admiración por las políticas realizadas y se las nombra como un objetivo a alcanzar. Entre los comentarios realizados, por ejemplo, se pueden destacar: “Yo creo que la frontera debería ser gestionada como es el acuerdo Schengen en Europa. No debería haber frontera” (Presidente del CNIg, entrevista, Brasilia, 13/11/2015). Con ello concuerda un funcionario directivo de área de consulares de la Cancillería paraguaya: “Vamos a llegar en 5-10 años a un “espacio Asunción” tipo Schengen” (entrevista, Asunción, 31/7/2015). “Vos vas a la UE y uno se registra en un hotel en Ginebra o Suiza y lo sabe todo Europa, y si te querés ir a otro país, sabés que, donde llegás, los tipos ya saben dónde estuviste vos y lo sabe la policía, lo sabe todo el mundo. Desde que ingresas a la UE ya estas registrado y saben todos tus movimientos. Es un criterio de seguridad que es elemental” (funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina, entrevista, CABA, 4/12/2014). Un funcionario directivo de la DNM (entrevista, CABA, 23/12/2013) concuerda: “Requiere una serie de medidas complementarias a estilo Schengen de las fronteras externas, si vamos a hacer un área de libre circulación aquel que ingrese a esta área pueda ser controlado conforme a ciertas pautas homogéneas de toda la región, entre ellas intercambiar más y mejor información” y agrega: “...si esto es un proceso de integración *teniendo de una manera en mente que habían otros procesos de integración acelerados, claramente la Unión Europea*, con las diferencias y similitudes en principios el proceso de integración *era el proceso más avanzado*”. “Argentina y Brasil con la crisis económica, no tienen muchas ganas de liderar. No son Alemania y Francia, que quisieron incrementar el estándar de vida de todos” (funcionario/consultor en migraciones internacionales paraguayo, entrevista, Asunción, 29/7/2015), con lo que coincide una funcionaria del Ministerio del Interior, de Uruguay (entrevista, Montevideo, 22/10/2015): “los liderazgos del bloque sigue siendo el gran tema ¿no?, es decir, el bloque necesita de un gran líder, viste como Europa tiene su Alemania, tiene su Francia, bueno nosotros lo necesitamos a gritos”. “En Europa existe un marco común europeo de formación y certificación, entonces cada país se adapta a su marco común. En Servicios Públicos de Empleo existe información sobre empleo y de la Comisión Europea existen varias privadas que te contactan con trabajo en todos los países de la UE, entonces hay un avance muy grande” (funcionario Ministerio de Trabajo de Uruguay, entrevista, Montevideo, 19/10/2015). “Yo me encuentro con unos europeos y me dicen “Yo soy español, pero también soy europeo” así te dicen, bueno los alemanes ni te cuento “nosotros somos europeos”, no te dicen “No, yo Alemania, ante todo Alemania”. No, el país pasó a un segundo lugar, hicieron ese *click*. Acá todavía no. ¿Quién dice soy mercosuriano? *En pedo, jodiendo* dirán” (Nelson Loustanau, entrevista, Montevideo, 21/10/2015).

más resistencias provoca dentro de la Unión Europea (UE) (ex presidente del Parlamento Europeo, entrevista, Madrid, 26/2/2014; Touzenis, 2012; Wollenschläger, 2011; Guild, 2007; Carrera, 2005; Baldoni, 2003, entre otros).

Hasta el momento, la mayor parte de los escritos que tratan la movilidad de las personas en el Mercosur están centrados en cuestiones socio-laborales y lo hacen desde una perspectiva jurídica. Entre estos autores, destaca Pérez Vichich (2011, 2007a, 2007b, 2005, 1997), quien estudia la circulación de trabajadores. Para esta autora, la legislación del Mercosur se aparta de la gestión restrictiva clásica de la cuestión migratoria, ya que apunta a facilitar la regularización migratoria, la inserción laboral de los trabajadores migrantes y su integración a la sociedad que los recibe. Sin embargo, el modelo restringido de integración en vigor desde 1995 produjo un atraso en el desarrollo de un mercado común de trabajo y en consecuencia, de la movilidad regional de los trabajadores lo que para esta autora explica la falta de avances en el asunto.

Ribeiro de Sant'Anna (2003) también estudia a la movilidad sociolaboral y observa que en el Mercosur esto es establecida desde las relaciones bilaterales y que no existe diferencia en el trato de los ciudadanos del bloque y los extra-bloque. Para este autor, el debilitamiento de la libre circulación como objetivo del bloque (en los noventa) se debe no sólo al cambio del cronograma de implementación del Mercosur sino también a la heterogeneidad económica de los países, a las asimetrías en la legislación laboral y su cumplimiento y a la diversidad de los sistemas de formación profesional y de seguridad social, sin mencionar el rol de los actores participantes en la formulación de las normas. Desde la misma perspectiva sociolaboral y desde el derecho, Ferreira y Payssé (2003) realizan un trabajo descriptivo sobre la legislación que afecta las actividades profesionales en el Mercosur en el periodo 1991-2000, haciendo mención a cuestiones migratorias. Coinciden con Ribeiro de Sant'Anna (2003) en que las asimetrías legislativas entre los Estados miembro son determinantes a la hora de explicar la falta de acuerdo en instrumentos legales que logren la libre circulación. También tratan brevemente la “gestación” de estas normas y destacan el carácter tripartito de los órganos sociolaborales del bloque. Para estas autoras, esta “gestación” les otorga un “valor muy especial”, ya que supone que existe un consenso entre diversos actores en torno a la necesidad de legislación regional en estos asuntos, sus objetivos, su forma jurídica y contenido concreto. Sin embargo, este carácter, a su vez, quita “rigor técnico” a dichas normas. Cortina y Robles (2006) y Robles (2004a; 2004b) siguen la misma línea descriptiva y jurídica, enfocándose en los órganos sociolaborales y las normas para

la circulación de los trabajadores en el área. A partir de la revisión de normativa internacional sobre derechos humanos, laborales y migratorios, realizan una guía de “buenas prácticas para el reconocimiento y concreción de la libertad de circulación de trabajadores en el Mercosur” en las que recomiendan, por ejemplo, la ratificación de algunos convenios internacionales por parte de los países, la adopción de políticas que incluyan el principio de trato nacional y de reunificación familiar y el establecimiento de instituciones subregionales y nacionales especializadas para el control de las normas adoptadas.

Por su lado, Perera (2010) también estudia la movilidad laboral dentro del bloque pero desde una perspectiva cuantitativa. Basándose en datos estadísticos, analiza los aspectos económicos de la movilidad del “factor trabajo” así como la “propensión a la migración internacional” en la región. El autor encuentra que en estas latitudes el mercado de trabajo es uno de los principales factores de atracción-expulsión de migrantes y los flujos intrarregionales, en general, se dirigen hacia economías cuyas estructuras productivas son favorables a la producción de empleo, como Argentina. También observa que los patrones regionales son cada vez más frecuentemente de tipo circular y finalmente que si bien el nivel de calificación es una variable determinante de la propensión a la movilidad en el área, no presenta niveles “preocupantes” en comparación a los niveles internacionales.

Almeida Freitas (2009) continúa con el análisis de cuestiones sociales y laborales y realiza una comparación, también desde el derecho, de la UE y el Mercosur, centrándose en la Declaración Sociolaboral del Mercosur (DSL) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, dejando de lado las normas referentes al desplazamiento transfronterizo. Si bien trata, como Ferreira y Payssé (2003) el proceso de negociación de las normas, lo hace desde una perspectiva jurídica y con el fin de explicar el contenido de las mismas y realizar un análisis histórico, de derecho comparado y particularmente desde el derecho laboral y la acción sindical. El autor sostiene una hipótesis similar a la de Hollifield (2006), en tanto que la “inmovilidad” del trabajo contrasta con la libre movilidad del capital en ambos casos de estudio, lo que sería posible ya que la movilidad del factor trabajo no es necesaria para “el proceso de acumulación de capital”. Como resultado, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la DSL no favorecían el tránsito de los trabajadores en sus territorios, sino que esto permanecía reglamentado por las legislaciones nacionales.

Botto (2004) también trata la negociación de algunas normas, analizando la “acción colectiva transnacional” de redes transnacionales, particularmente de actores no gubernamentales, en diversos casos de integración regional: el TLCAN, el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), desde una perspectiva comparada. Así, en el caso del Mercosur, la autora explica la naturaleza de la Declaración Sociolaboral y el Protocolo sobre Medio Ambiente a partir de la postura de los grupos empresariales organizados, quienes se oponían al establecimiento de una normativa vinculante en materia laboral. También sostiene que si bien en el Mercosur el patrón de acción colectiva tiene alcance transnacional, la cooperación está teñida por “viejas formas de acción corporativa transnacional, centrada en los sindicatos y los empresarios” (Botto, 2004: 9).

La excepción al estudio jurídico y socio-laboral de las normas del Mercosur la constituyen los trabajos de Bogado (2012), Aguirre, et.al. (2010) y Margheritis (2015; 2013). Los dos primeros realizan una descripción de las normas regionales. Bogado las vincula con la nueva política migratoria argentina y destaca su cambio, y sugiere que se debería realizar una “política migratoria regional” del Mercosur (sin definir sus elementos). Aguirre, et.al. destacan los aspectos “restrictivos” y ligados a la seguridad de las políticas adoptadas en el Mercosur y lo ligan al “fortalecimiento” de los Estados nación en la elaboración de las políticas migratorias.

Margheritis se centra en el estudio de las negociaciones para las políticas migratorias del Mercosur durante la etapa “post-neoliberal”, sin detenerse en el contenido de las normas. Comienza por afirmar que la negociación de cuestiones migratorias en el Mercosur se ha incrementado (*gained momentum*) y que siguió una dinámica relativamente autónoma y veloz, “desacoplada” de otros temas, lo que contrasta con la lentitud y los problemas para avanzar en la integración económica. Así, en su opinión, el Mercosur logró un “rápido progreso” en normas migratorias debido a que: 1) hubo un flujo de inmigrantes intrarregionales “sin precedentes” (si bien no otorga evidencia empírica que lo confirme) y las condiciones socioeconómicas de los noventa hicieron que el tema, que tenía “efectos potencialmente disruptivos (*disturbing*)”, adquiriera importancia en las agendas domésticas en ese momento y se llevara a la agenda regional en los 2000, en un contexto de regímenes democráticos “vulnerables”, cuya consolidación democrática estaba incompleta. 2) El cambio de la orientación regional economicista a una más orientada a asuntos socio-políticos se materializa en coaliciones y normas nacionales y regionales, que vinculan los dos niveles (sin tener en cuenta el

internacional). 3) Los nuevos discursos y prácticas en la materia fue “nutrido” por un proceso de socialización de elites, mediante comunidades epistémicas y redes de políticas público-privadas (que caracteriza como “supranacionales *de facto*”) que generaron consensos, reduciendo la posibilidad de disensos intra-burocráticos y manteniendo “vivo” al Mercosur, de manera similar a los sostenido por Gómez- Mera (2005).

Otra comparación entre las normativas europeas y del Mercosur es la realizada por Modolo (2008) y por Margheritis y Hummell (2010). Modolo encuentra que la temática es una de las menos reguladas por el Mercosur, aspecto con el que coinciden Margheritis y Hummell. Estos autores a su vez, destacan el rol de liderazgo de Argentina para la definición de la política migratoria regional, al ser el principal país receptor. En un trabajo más reciente, Modolo (2015) nuevamente compara algunos aspectos de ambos procesos, y describe la normativa del Mercosur para la “movilidad territorial”. La autora destaca la “escasa importancia” que el Mercosur ha dado a la agenda migratoria y la exclusión de los nacionales de terceros Estados de los “beneficios de la libre movilidad”. También menciona la necesidad de profundizar los estudios “sobre los procedimientos de toma de decisión” (Modolo, 2015: 587) ante la escasez de los mismos.

Otros estudiosos han tratado la temática desde una perspectiva de ciudadanía. Entre ellos, González y Jara (2007) sostienen que una noción de ciudadanía ampliada es un imperativo para una integración regional. En este sentido, la libertad de circulación de las personas sería imprescindible para lograr una mayor integración y esto implicaría la necesidad de crear normas regionales. En el Mercosur no se ha avanzado demasiado en este campo. Los trabajadores calificados, de fácil inserción laboral, al igual que en el ámbito internacional, cuentan con normativas que facilitan su circulación. Para Grugel (2005), la ciudadanía, entendida en el sentido marshalliano de inclusión, bienestar, seguridad y dignidad para todos los miembros de la sociedad ha sido difícil, sino imposible de conseguir en América latina, en contraposición a Europa. Ello se debe al autoritarismo, el neoliberalismo y la privatización de Estado de bienestar. Eso llevó a que la sociedad civil se organizara regionalmente e internacionalizara sus reclamos, lo que se visualiza en el Mercosur.

La cuestión de la vinculación entre las políticas migratorias nacionales y regionales en el marco del Mercosur es tratada, entre otros, por Novick (2010a; 2005a) y Sassone (2004). Sin embargo, como se ha podido verificar, aún no se ha profundizado en las

posturas, intereses e influencia de cada uno de los Estados miembro y los actores no gubernamentales, así como tampoco se ha profundizado sobre el escenario y las políticas globales en los procesos de formulación de las políticas que regulan el movimiento de las personas. Ni se lo ha relacionado con la condición emisora o receptora de los países. Ni se lo ha analizado a la luz del proceso de globalización y su influencia tanto en las migraciones como fenómeno global y regional, como en los PIR y las políticas que allí se elaboran. De hecho, los trabajos que han estudiado las negociaciones sobre cuestiones migratorias y que han realizado entrevistas a actores clave se centraron principalmente en Argentina (Grugel, 2005; Margheritis, 2015; 2013). En cambio, esta investigación se basa en el trabajo de campo que se llevó a cabo en los cuatro países del Mercosur, entrevistando a actores clave, gubernamentales y no gubernamentales, en materia de circulación de personas de todos los Estados miembro. Estas entrevistas nos han permitido conocer, cruzar y contraponer las ideas, opiniones, acciones y perspectivas de todas las partes involucradas y así reducir el sesgo del investigador y el de los actores, por pertenecer al mismo país o sector (gubernamental, empresarial, sindical). Así como también, han sido un gran aporte para poder comprender las ideas, roles y poder relativo de cada actor en procesos de negociación multilaterales.

## **Capítulo 2: Globalización, migraciones y la (libre) circulación de las personas en procesos de integración regional. Conceptos, enfoques y debates.**

### **2.1. Migraciones, movilidad, (libre) circulación: Definiciones y debates**

En este capítulo se desarrolla la evolución y debates de los conceptos que contribuyen a la construcción del caso que es objeto de estudio y las unidades de análisis. Así, se delimitan los conceptos, los modelos y las categorías teóricas que guían el análisis de los datos. Al tratarse de un tema poco explorado en el ámbito académico y desde una perspectiva de relaciones internacionales e integraciones regionales, se recurre a diversas perspectivas teóricas, que permitan construir esquemas para poder abordar de manera holística el fenómeno en cuestión, teniendo en cuenta sus especificidades. Por ello, este capítulo posee tres partes. En la primera, se tratan cuestiones relativas a las migraciones, las políticas migratorias, su elaboración, análisis y estudio. Entonces, primero, se desarrolla y delimita a la migración y la migración internacional como concepto y como derecho, su diferencia y vinculación con la circulación y la movilidad, las consecuencias políticas que tiene para las personas, los tipos y patrones migratorios que existen. Luego, se define lo que es una política (pública) migratoria, sus dimensiones y se discuten brevemente algunas perspectivas teóricas que explican su elaboración, los intereses en juego y el papel de cada actor en el proceso.

La segunda parte trata cuestiones relacionadas al regionalismo, las integraciones regionales y las políticas (públicas) regionales en un contexto histórico de globalización. Así, se comienza explicando el efecto de dicho contexto en las migraciones y las políticas migratorias: la internacionalización y la regionalización de las mismas, lo que se relaciona con la situación problemática planteada en el capítulo 1 (la llamada “paradoja liberal”). Entonces, se definen los conceptos de regionalismo, regionalización e integración regional y se establece su relación con el contexto de globalización. Luego, se definen las dimensiones, tipos y elementos de una política (pública) regional y se revisan modelos teóricos que explican su elaboración.

En la tercera parte se trata la vinculación entre migraciones, políticas migratorias e integraciones regionales, y se definen los elementos que incluye una política migratoria para la (libre) circulación de las personas en PIR. Finalmente, se realiza un balance de todas las categorías y perspectivas desarrolladas, lo que permite realizar un modelo para analizar el objeto de estudio de esta tesis.

### 2.1.1. Migración como concepto

La migración es un concepto que se fue construyendo a lo largo del tiempo. Desde la definición original de Ravestein (1889, 1885) –para quien las migraciones eran las relocalizaciones de personas a lo largo de espacios físicos, dentro o entre países debido a lo que posteriormente se llamó factores de atracción y expulsión-; el concepto se fue complejizando, incluyendo dimensiones temporales y relativas a los derechos de las personas<sup>34</sup>.

Para Castles (2006: 35) la migración es un proceso inherentemente social, a largo plazo, y para estudiarla hace falta considerarlo en su totalidad: “a partir del momento inicial y hasta el establecimiento permanente, la formación de comunidades y el surgimiento de nuevas generaciones en el país receptor”. Su comprensión requiere entenderlo como un “complejo sistema de interacciones sociales con un amplio rango de estructuras institucionales y redes informales de países emisores, de tránsito y receptores, y en el nivel internacional” (Castles y Miller, 2009: 300, trad.propia). Para Mármora (1989b en Mármora, 2004: 89), migración es el “desplazamiento residencial de población desde un ámbito socioespacial a otro, entendiéndose por estos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción cotidiana de existencia”. Esta definición no incluye la duración temporal del desplazamiento o las modalidades que pueda adquirir (temporal o definitivo, forzado o voluntario) ya que corresponden al “patrón migratorio que la migración adopte”.

Migración, como indica el glosario de la OIM<sup>35</sup> (trad.propia), se refiere al movimiento “de una persona o grupo de personas, a través de una frontera internacional o dentro de un Estado”. Se trata de un “movimiento de población, que incluye cualquier tipo de movimiento de personas, cualquiera sea su duración, composición y causas”, razón por la que incluyen todos los tipos de migración (detallados *infra.*).

La migración internacional a los efectos de este trabajo, se refiere a los movimientos de atracción y expulsión (*push-pull*) de poblaciones a través de las fronteras nacionales, es decir, la circulación de “patrones de personas que emigran (*salen-exit*) e inmigran

---

<sup>34</sup> Existen glosarios de organismos internacionales que buscan ofrecer definiciones generales sobre muchos de los conceptos tratados aquí. Los más relevantes para las migraciones son: el de la OIM (“Key migration terms”) disponible en <https://www.iom.int/key-migration-terms>, el de UNESCO (“Glossary of Migration Related Terms”) disponible en <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/> y el de la OECD (“Glossary of statistical terms”) disponible en <https://stats.oecd.org/glossary/> (todos visitados en diciembre de 2015). Aquí se utilizan estos glosarios junto con literatura teórica especializada.

<sup>35</sup> Disponible en <https://www.iom.int/key-migration-terms> (visitado en diciembre de 2015).

(ingresan-*enter*)” (Messina y Lahav, 2006a: 9; Ribeiro de Sant’Anna, 2001) a “territorios autónomos, con sistemas políticos, jurídicos, económicos y sociales heterogéneos” (Pérez Vichich, 2007a: 256; 2007b: 17). Se trata de ciudadanos o residentes de un Estado-nación que se asientan en otro distinto, cuya acción incluye una dimensión temporal (Favell, 2008), que para Jordan y Düvell (2003) es de una residencia de un año o más en el Estado huésped<sup>36</sup>. Es decir que, en términos generales, una persona que se traslade de un Estado miembro a otro de un PIR será un migrante internacional. En esta línea, Ceccorulli, et.al. (2011: 70, trad.propia) definen a la migración intrarregional como “el movimiento de personas que dejan su país de origen o país de residencia habitual, para establecerse de manera permanente o temporal en otro país de la misma región”. La migración intrarregional es una forma de migración internacional que supone “algún grado de proximidad geográfica” (Ceccorulli, et.al., 2011: 71, trad.propia).

Para Zolberg (2006: 64, 1989: 405-406), el cambio de jurisdicción y, por lo tanto, de *membresía* de una comunidad política que implica esta deslocalización hace que las migraciones posean un elemento político “irreducible”, que se origina en el sistema Westfaliano de Estados, un sistema con soberanías mutuamente excluyentes, y es a su vez lo que delimita la especificidad de la migración internacional como proceso “distintivo”. Hollifield (1992: 10) concuerda, agregando que la noción de “contrato social” sería debilitada si el Estado no fuese capaz de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos.

Las políticas vinculadas a estos cambios de membresía incluyen no sólo la regulación de los movimientos de entrada y salida a través de las fronteras, sino también las reglas que deciden “la adquisición, mantenimiento, pérdida, o renuncia voluntaria de la ‘membresía’ en todos sus aspectos, político, social, económico y cultural” (Zolberg, 1999: 81). Esto, para Pérez Vichich (2007: 256; 2007b: 17) determina que una persona, al atravesar una frontera “pierda sus atributos de ciudadano para convertirse en extranjero”. Por lo tanto, el traspaso de una frontera lleva a que automáticamente el ejercicio de la mayoría de sus derechos pase a “depender de decisiones administrativas que determinarán primero si es aceptado o no en el país que lo recibe, para luego

---

<sup>36</sup> Los glosarios de la OIM, UNESCO y la OECD distinguen a los migrantes temporales como un tipo particular de migrante. La OECD es la única en definir un periodo de tiempo para asignar a una persona a esta categoría: se debe tener una residencia de mínimo tres meses y máximo 12 (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2457> visitado en diciembre de 2015). Por lo tanto, para la OECD, una persona que resida en un país distinto del de su origen o residencia habitual por un periodo mayor a tres meses por motivos laborales es un migrante internacional.

comenzar el lento y penoso camino de la reconstrucción de cada uno de sus derechos, sin casi nunca llegar a perfeccionarlos”.

En virtud de esto, la membresía se entiende como la inclusión en “cualquier organización (un sistema de membresía) que es capaz de proveer bienes, servicios, u otros beneficios a aquellos que pertenecen a él, y excluyendo a los que no; donde la pertenencia puede incluir lealtades adquiridas por nacimiento, afiliación, entrada o suscripción” (Jordan y Düvell, 2003: 4). Los “sistemas de membresía” pueden ser formales o informales, y el hecho de formar parte o dejar esas organizaciones puede incluir o no una deslocalización física (Jordan y Düvell, 2003), por ejemplo: una persona puede renunciar o perder la ciudadanía de su Estado de origen, o puede adquirir una nueva. La membresía en los Estados está definida por el *status* de ciudadanía, que especifica derechos, deberes e instituciones para garantizarlos. Los no-ciudadanos están excluidos, al menos, de algunos de estos. La ciudadanía es el vínculo esencial entre el Estado y su población, y por esto, posee una gran importancia para los inmigrantes (Castles y Miller, 2009: 42-44). La admisión o rechazo de extranjeros y el otorgamiento de la ciudadanía son atributos centrales de la soberanía, determinan la composición de la comunidad nacional (Bosniak, 1991: 752). Ahora bien, la pertenencia de un Estado a un PIR, según su nivel de integración, implica también la pertenencia de sus ciudadanos a un sistema de membresía, como se ve en la segunda parte de este capítulo.

De esta definición se deduce la necesaria división de la “migración” en dos categorías que implican procesos opuestos pero a su vez complementarios:

La inmigración (*in-migration*) se refiere al asentamiento en un lugar distinto del propio (Pellerin, 1999a) a largo plazo, por razones distintas de “viajes” o residencias cortas (Messina y Lahav, 2006a: 9). Siguiendo la línea de Zolberg y Pérez Vichich, Sayad (2008: 101-102), señala que la inmigración es la “presencia en el seno del orden nacional (i.e. en la nación, en lo “nacional”) de los “no-nacionales” (i.e. extranjeros, “nacionales” de otra nación y de otra nacionalidad, de otro orden nacional)”. El inmigrante es el “extranjero”, perteneciente a otro “orden nacional” presente en el orden nacional de un Estado distinto del suyo.

La emigración (*emigration* o *out-migration*), en cambio, implica dejar el lugar de residencia o de origen por un tiempo relativamente prolongado (Pellerin, 1999a), generalmente permanente, para asentarse en un “nuevo” país (Messina y Lahav, 2006a: 9). Sayad (2008: 101-102) agrega que, en contraposición al primer proceso, la emigración “es la ausencia fuera del orden nacional (i.e. fuera de la nación, primero, y

segundo, tarde o temprano, fuera de la nacionalidad) de los ‘nacionales’, lo que implica que ella es la presencia de los ‘nacionales’ en otro orden nacional (en una nación y en el seno de una nacionalidad extranjeras)”.

De esta manera, para Sayad (2008: 101-102), “los dos órdenes, el orden nacional y el orden de la inmigración (y de la emigración) están consubstancialmente ligados el uno con el otro”.

Como fue dicho, la medida en la cual las personas son asignadas en una u otra categoría es potestad de los Estados (Favell, 2008; Hollifield, 2008; Messina y Lahav, 2006a, López Sala, 2005), por lo tanto, varían en cada uno de ellos. Por ejemplo, el tiempo de residencia en el territorio de un Estado nacional que se considere necesario para definir a una persona nacida en otro Estado como “inmigrante” generalmente es de uno a tres años. Luego, el medio para otorgar ciudadanía de los Estados tiene directa influencia en los inmigrantes: si emplea *ius sanguinis*, una persona nacida en el territorio del Estado puede ser considerada inmigrante mientras que una persona que jamás pisó su territorio, pero es descendiente de un ciudadano, puede ser considerada nacional.

Sayad (2008: 104), deduce que todas estas características

[...] encuentran su justificación última en otra característica que resume las primeras y que es la exclusión de lo político: el inmigrante, como no-nacional, es excluido de derecho de lo político; el emigrante, como ausente de lo nacional (o de la nación) es excluido de hecho de lo político. La exclusión política del inmigrante funda las demás características constitutivas de su condición (o de su definición): es porque el inmigrante es un no-nacional que sólo es a título provisorio y que sólo tiene como razón de ser la razón que le da el *trabajo* que cumple y en tanto que lo cumple; al mismo tiempo, esta misma exclusión emana de las mismas características: el inmigrante, que únicamente ha de ser a título *provisorio* y solamente por razones de trabajo, no puede más que estar excluido de lo político. Es del trabajo y no de lo político, es de la fábrica y de la obra en construcción y no de la ciudad (de la economía estricta y no de la demografía) que el inmigrante (y también, en una medida apenas menor, el emigrante que él es, siempre) extrae no solamente su existencia sino la apariencia de *legitimidad* indispensable a toda presencia extranjera, “no nacional”.

Entonces, para este autor, lo que legitima la presencia del inmigrante en el país receptor es su condición de trabajador. La ilegitimidad de la presencia del extranjero en un Estado huésped está basada en la distinción entre “nacional” y “no-nacional”, legitimada por el trabajo. Entonces, tanto inmigrante como emigrante se enfrentan a una “doble exclusión política” (de derecho en el primer caso y de hecho en el segundo), que “equivale a un rechazo, a una negación del derecho a la vida, en tanto la identidad civil

(o cívica) contiene en sí la identidad personal que es en tanto uno de sus efectos” (Sayad, 2008: 104).

Los flujos migratorios (de “in-migrantes” o “e-migrantes”) pueden responder a distintos patrones, ya que la migración en la “era moderna” es “multifacética” (Hollifield, 1992: 12). Los Estados, para regularlas, han creado “categorías” de migrantes. Entre estos patrones y categorías se pueden distinguir:

Las migraciones “voluntarias”, entre las cuales se incluyen a los trabajadores migrantes, los migrantes estacionales, miembros de las familias de migrantes o trabajadores ilegales (Messina y Lahav, 2006a).

En estas se incluye a los migrantes “económicos”, quienes voluntariamente dejan su país de origen o de ciudadanía por razones económicas (Messina y Lahav, 2006a). En estos se incluye a:

Los trabajadores migrantes, que son personas que viajan a otro Estado con la intención de trabajar temporal (Messina y Lahav, 2006a) o permanentemente. Pérez Vichich (1997: 2) define a estos procesos como “migraciones laborales tradicionales espontáneas”. Estas personas pueden contar o no con un puesto de trabajo asegurado al momento de migrar. Como se ve a lo largo de este escrito, la definición de “trabajo” y “trabajador migrante” varía en cada régimen regional, siendo este el tipo de migración que más frecuentemente es objeto de regulación regional.

Luego, los migrantes “estacionales” o migraciones “gaviota” son aquellas personas que migran en un momento particular del año para realizar trabajos específicos, típicamente agrícolas (Messina y Lahav, 2006a; Pérez Vichich, 1997) o que dependen de condiciones climáticas<sup>37</sup>. En estos casos, los trabajadores migrantes “complementan o sustituyen mano de obra local escasa, inexistente o no disponible durante los periodos intensivos de la actividad” (Pérez Vichich, 1997: 2). La particularidad de este patrón migratorio puede llevar al llamado fenómeno de la “doble residencia”, que determina que los trabajadores residan en un país y trabajen en el otro, volviendo a su lugar de origen (Pérez Vichich, 1997). Entre estos migrantes cabe distinguir dos tipos: el migrante temporario, que se establece en un país con un permiso limitado de residencia

---

<sup>37</sup> <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2402> (visitado en diciembre de 2015). La OECD también enumera a otros tipos de migrante temporal: los “vinculados a proyectos” y los “contratados”, ver <https://stats.oecd.org/glossary/search.asp> (visitado en diciembre de 2015).

y el migrante temporal, que se desplaza con el objetivo preciso de permanecer un tiempo determinado y luego retornar a su lugar de origen (Mármora, 2004: 90).

Otro tipo de migración “voluntaria” es la “reunificación familiar”. Consiste en la reunión de inmigrantes asentados permanentemente con los miembros de su familia inmediatos o secundarios, en el nuevo país de residencia (Messina y Lahav, 2006a).

Las migraciones “involuntarias” incluyen a refugiados, buscadores de asilo y otros migrantes forzados (Messina y Lahav, 2006a).

Un refugiado es una persona que dejó su país por miedo a persecución por

fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

Un buscador de asilo es una persona que requiere “protección formal” de un Estado por los mismos motivos que el refugiado, pero generalmente presenta un pedido de asilo y permiso de residencia al momento de ingresar al país de destino, o inmediatamente después (Messina y Lahav, 2006a: 10-11).

Existe un debate con respecto a la naturaleza y los elementos distintivos de estos patrones migratorios. Por un lado, las circunstancias y las estructuras de incentivos existentes hacen que las fronteras entre un patrón y el otro pueden ser borrosas (Messina y Lahav, 2006a: 12). Por el otro, los cambios de “membresía” pueden ser iniciados tanto por los individuos como por el Estado (Zolberg, 2006). Por lo tanto, por ejemplo, una persona puede verse *forzada* a emigrar por cuestiones económicas (Touzenis, 2012; Jordan y Düvell, 2003); el miembro de una familia que migra para reunirse con otro puede ingresar al mercado laboral del país huésped; o un país puede cambiar su política de ciudadanía. La perspectiva más amplia de las migraciones “forzadas” se basa en la consideración de que, en general, el acto de migrar causa grandes costos a las personas, por lo que, de por sí, el hecho de que una persona necesite migrar implica que esa persona se encuentra en una situación forzada. Esta persona entonces no tendría un derecho a “no migrar”.

Además, como resultado de los procesos de cambio ya mencionados, están emergiendo nuevas formas de movilidad, tales como: movilidad por jubilación (retiro), movilidad en busca de nuevos estilos de vida, movilidad circular. La barrera entre turismo y

migración es crecientemente borrosa (Castles y Miller, 2009: 4). Estos procesos hacen que estas “categorías” o patrones adquieran nuevos significados y a que los migrantes compartan simultáneamente varias características de los mismos.

Finalmente, un inmigrante “ilegal” o “irregular” (en algunos casos también se los conoce como *overstayers* o indocumentados) es una persona que ingresa a un país sin la documentación correspondiente o sin autorización formal. También puede mantener la residencia en un lugar por un período mayor al autorizado en una visa temporal (por ejemplo, de turista o estudiante) (Messina y Lahav, 2006a). Ahora bien, como fue mencionado antes, el Estado es el que define quién es un “inmigrante” y por lo tanto, quién es un inmigrante “regular” o “irregular”. Para Favell (2008: 272), lo que hace “diferente” al inmigrante irregular es que un Estado-nación decidió definirlo de esa manera, como un modo de reafirmar su propia soberanía. Como afirma Bosniak (1991: 742), el concepto de irregularidad es ininteligible sin el concepto de soberanía territorial. Ahora bien, en el actual contexto, como se ve aquí, junto con la emergencia de nuevos sistemas de membresía, el Estado ve modificadas sus potestades soberanas para definir este *status*.

Existe un consenso en la literatura en cuanto a que las categorías de inmigrante “regular” o “irregular” están íntimamente relacionadas, ya que la cantidad de inmigrantes ilegales tiende a aumentar cuando más restrictivas son las leyes (Portes y DeWind, 2007; Messina y Lahav, 2006a; Castles, 2006; Hollifield, 2006; Pécout y de Guchteneire, 2005; Cornelius y Tsuda, 2004; Zolberg, 2006, 1989; López Sala, 2005; Weiner, 1985).

### **2.1.2. Migración como derecho**

Los (muy escasos) tratados internacionales que regulan algún aspecto de las migraciones, no contemplan el derecho a “migrar”, ya que tan sólo se reconoce el derecho a *salir* del territorio de un Estado (emigrar), pero no el de *ingresar* a otro diferente del de origen (inmigrar)<sup>38</sup>. De hecho, existe un consenso universal en el principio de que cada Estado tiene el derecho a restringir la entrada de extranjeros, lo que constituye un atributo central de su soberanía (Zolberg, 2006: 66; López Sala, 2005;

---

<sup>38</sup> Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 5 de la Convención sobre Discriminación Racial, Artículo 12 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 10 de la Convención sobre Derechos del Niño, Artículo 8 Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Weiner, 1985). Por lo tanto, los migrantes tienen derecho sólo a ingresar al país del que son nacionales. A su vez, no existe una obligación por parte de los Estados para recibir a las personas que hayan “elegido” dejar su país, excepto que sean refugiados<sup>39</sup>, siendo este uno de los escasos estándares internacionales que regulan las migraciones, como se ve en el Capítulo 4. Esto es llamado por algunos autores la “paradoja del inmigrante” (Touzenis, 2012: 13).

Una de las consecuencias de este derecho a medias<sup>40</sup>, en la actualidad, es que, por primera vez desde que se estableció el sistema de control de fronteras estatales a inicios del Siglo XX, la mayoría de las personas del mundo puede salir con libertad de su país, pero sólo una minoría puede entrar a otro país de elección.

La otra consecuencia visible de la inexistencia de un derecho a migrar –o a in-migrar– es el fortalecimiento de los Estados nacionales en cuanto a su capacidad de control del ingreso de las personas extranjeras en su territorio, tal como lo establece la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CITM)<sup>41</sup>. El derecho de un Estado para controlar la entrada y salida de las personas desde y hacia su territorio es, en nuestros días, un principio indiscutible del Derecho Internacional (Shaw 1997 en Hollifield, 2008: 188). La responsabilidad de la regulación de la migración internacional recae casi por completo en los países donde los inmigrantes desean ingresar (Zolberg 1999: 90), estableciendo una relación directa entre migraciones y política.

Ahora bien, el derecho a migrar como derecho humano está en debate. Cabe destacar que Argentina, y los países sudamericanos en general están “a la vanguardia” en cuanto a comenzar a considerar a la migración como un derecho y no como una amenaza (Ceriani Cernadas en Presidencia de la Nación, 2013). Algunas de las acciones de estos países en la materia son tratadas a lo largo de este trabajo.

### ***2.1.3. Circulación, movilidad y migración***

---

<sup>39</sup> Y con excepción también de los compromisos que los Estados adoptan en el AGCS (ver Capítulo 4).

<sup>40</sup> En la doctrina *iuslaboralista* se lo ha conceptualizado como un derecho “subjetivo incompleto” (Rodríguez Domínguez, 2007: 129).

<sup>41</sup> En el Art. 79: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al derecho de cada Estado Parte a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares. En cuanto a otras cuestiones relacionadas con su situación legal y el trato que se les dispense como trabajadores migratorios y familiares de éstos, los Estados Partes estarán sujetos a las limitaciones establecidas en la presente Convención”. Se hace referencia a este artículo y su elaboración en el Capítulo 4.

La migración y el desplazamiento de población, desde la perspectiva de Mármora (2004: 89), no son conceptos “necesariamente opuestos o supletorios”. Mientras que el primero implica “básicamente un cambio de residencia a otro ámbito socioespacial, con la intencionalidad de desarrollar su vida cotidiana en dicho ámbito” (conllevando el mencionado ‘cambio de membresía’), el segundo, abarca “el total de los desplazamientos humanos, incluyendo aquellos que se hacen con fines de turismo, capacitación, encuentros científicos, etc.”. En esta línea, la “movilidad” o “circulación” es definida por Jordan y Düvell (2003: 4-5) como “la capacidad de irse y entrar a organizaciones, incluyendo la de movimiento físico entre jurisdicciones” (trad.propia). Por ejemplo, los desplazamientos dentro de un mismo país o fuera del país a corto plazo por cuestiones laborales o de turismo, para estos autores, son considerados “movilidad geográfica” de las personas. Con esta visión coincide Pellerin (1999a: 490), quien completa la definición agregando que “es una noción más abarcativa que la de migración, ya que concierne al movimiento de todo tipo de agentes y su relación con el territorio” (trad.propia). Para esta autora, la movilidad geográfica de las personas es resultado de “la reestructuración económica y la adopción de técnicas modernas (i.e., intensivas en capital) en sectores tales como agricultura e industrias intensivas en trabajo” (trad.propia). Entonces, es un proceso íntimamente relacionado con las prácticas de trabajo de la economía de mercado y su flexibilización, generado por factores de atracción y expulsión. Lo que distingue a la movilidad humana del comercio de bienes, o de un viaje de vacaciones, desde la perspectiva del presente trabajo, es el “aspecto colectivo” que implica la pertenencia o no-pertenencia a un “sistema de membresía” (Jordan y Düvell, 2003: 4).

Por lo tanto, la movilidad es una noción amplia que incluye el cambio de espacio geográfico de las personas. La migración entonces, es una forma de movilidad (Favell, 2008). En el siguiente apartado, se explicitan cuáles son las políticas elaboradas por los Estados que regulan la circulación de las personas.

#### ***2.1.4. Política migratoria***

Desde una perspectiva nacional, la política migratoria es una política pública. Tradicionalmente, esto es entendida como un

[...] conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o

movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso de proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1982: 112).

Por lo tanto, representan el conjunto de acciones (y omisiones) por excelencia ejecutadas por el Estado, “para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011: s/p) o, según Aguilar Villanueva (1992: 24), “[s]e pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido”. Por ello, “denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos”.

Siguiendo al mismo autor, la política “[p]uede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer”. “Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular”, por ello, aquí se estudian todas las decisiones, medidas, normativas y propuestas no aprobadas con respecto la movilidad de personas en el Mercosur.

En función del presente trabajo, se toman las tres dimensiones propuestas por Vilas (2011: s/p), las que se complementan con las perspectivas teóricas de Aguilar Villanueva (1992): primero, el carácter público de las mismas, materializado en el debate sobre los cursos de acción gubernamental en el que intervienen variados actores sociales con “intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de determinadas acciones de gobierno”. Es justamente este carácter el que las distingue como una “esfera compartida por el estado y la sociedad que reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas”. Esta concepción implica que las políticas dejan de ser “un asunto exclusivo de funcionarios y políticos” ya que su diseño, ejecución y evaluación está signado por la participación e influencia de una multiplicidad de actores. Aguilar Villanueva (1992: 25) coincide con esto y agrega que “los muchos actores participantes, gubernamentales y extra gubernamentales”, en sus diversas interacciones, preparan y condicionan la decisión central, “le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola”. Es decir, que es “el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido”. Por ello, la política es un proceso, no un momento determinado en el tiempo o un suceso específico, proveniente de los gobiernos. Como se ve a lo largo de este trabajo, es resultado de diversas acciones realizadas por una multiplicidad de actores

gubernamentales y no gubernamentales. Esto implica que si una cantidad significativa de actores está en desacuerdo con las políticas, las mismas pueden ser descalificadas y ‘boicoteadas’ (Aguilar Villanueva, 1992: 28).

El hecho de que sea un proceso está estrechamente relacionado con el *policymaking*, que “implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas, no es la simple decisión, singular y discreta” que toma un gobierno”. Por ello, implica “mucho más que *decisionmaking*”, entendido como las interacciones entre los actores gubernamentales (Aguilar Villanueva, 1992: 28).

Por esta multiplicidad de actores y las dinámicas que se dan entre ellos, que Aguilar Villanueva (1992: 26) las describe como una “estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos”. Como se ve a lo largo de este estudio, en el caso de un PIR la acción colectiva es una estrategia central para la elaboración de las políticas públicas regionales, al ser que en el nivel regional la cantidad de actores intervinientes es muy numerosa.

La segunda dimensión está dada por la función propia del gobierno, que guarda relación con el proyecto de poder de las fuerzas a cargo del mismo, “pero que generalmente mantiene una cierta autonomía operativa respecto de esto como condición para un desempeño eficaz de su cometido específico”. Esto es así ya que los gobiernos, en entornos democráticos, buscan obtener la obediencia por vía del consenso, como forma de incrementar su legitimidad. Para esto, se incorporan a las acciones de gobierno “perspectivas e intereses de aquellos cuyo acatamiento se pretende, en la medida en que esa incorporación no desnaturalice los objetivos perseguidos o la oportunidad de las acciones” (Vilas, 2011: s/p). Esta dimensión nos permite comprender que los contextos político-ideológicos –nacionales, regionales e internacionales- guardan estrecha relación con el carácter y las particularidades que adquieren estas acciones gubernamentales en su formulación y ejecución.

La tercera dimensión es el contenido técnico que poseen las políticas públicas. Esto es así ya que “la política propiamente concebida como construcción y ejercicio de poder posee sus propias leyes y técnicas referidas a su objeto específico” (Vilas, 2011: s/p). En la formulación del neoliberalismo, la etapa aquí estudiada, el carácter ‘técnico’ de estas políticas pretendía demostrar la “apoliticidad” de las mismas, en el sentido de aislarlas conceptualmente de las “configuraciones de poder que se expresan a través de la acción gubernamental, de la competencia electoral y parlamentaria, de la articulación entre organizaciones sociales y fuerzas políticas”. En esta coyuntura particular, se

afirmaba el componente técnico como respuesta a la globalización y a la necesidad de mejorar “los niveles de calidad” de las políticas públicas –frente a la gran burocracia, ineficacia y lentitud estatal-. Así, en ese momento, “en nombre de la superioridad de los saberes específicos respecto de la contingencia o el particularismo de las opiniones y valoraciones ideológicas”, la pretendida apoliticidad “cierra autoritariamente” las indagaciones acerca de los “determinantes sociales, ideológicos y políticos a partir de los cuales” los actores construyen el concepto de interés general que legitima –y es parte de la demanda- de tales políticas, y que les otorgan significado (Vilas, 2011: s/p).

Esta oposición entre política y técnica es socialmente construida y de naturaleza política por sí misma: “la distinción entre lo uno y lo otro es, en definitiva, producto de una decisión política, o de circunstancias derivadas de la política” (Vilas, 2011: s/p). Política y técnica son dos caras de una misma moneda. Las decisiones de política (que tienen instrumentos y contenidos técnicos) son producto de negociaciones y acuerdos entre actores sociales basados en una dinámica institucional, en los que median intereses, ideas, visiones de modelos políticos y poder.

En base a esto, se entenderá que una política migratoria es una política pública vinculada a los cambios de membresía que implica la migración. Incluye: el “conjunto de normas, leyes, prácticas e instrumentos estatales” (López Sala, 2005: 112) destinados a regular los movimientos de entrada y salida a través de las fronteras, así como las reglas que deciden “la adquisición, mantenimiento, pérdida, o renuncia voluntaria de la ‘membresía’ en todos sus aspectos, político, social, económico y cultural” (Zolberg, 1999: 81). Es decir, las reglas que adjudican el acceso –gradual- a la titularidad de derechos y deberes por parte de los extranjeros. La medida en la cual las personas son asignadas a las diversas categorías (in-migrante o e-migrante, inmigrante irregular, refugiado, inmigrante temporal, etc.) es aún potestad de los Estados (Favell, 2008; Hollifield, 2008; Messina y Lahav, 2006a), y por lo tanto, varía en cada uno de ellos- si bien esta potestad está siendo modificada por los nuevos ‘sistemas de membresía’, como son los PIR. Estas diversas categorías son formas de membresía “segmentada”, y derivan del hecho de que la jurisdicción que los Estados ejercen sobre las personas es divisible (Zolberg, 2006: 65). Las acciones estatales para regular la entrada y salida de personas de su territorio son “extraordinariamente importantes” ya que “decisivamente” condicionan el carácter y el volumen de las migraciones, a la vez que crean diversas “clases de migrantes”, con características seleccionadas que ocupan diferentes

posiciones en la estructura socioeconómica de la sociedad receptora (Massey, et.al., 2008: 13).

Las políticas que regulan la inmigración poseen tres dimensiones: primero, la de control o regulación de los flujos, segundo, la política de inmigración (Hammar, 1985) o “integración” y tercero, la de nacionalidad (López Sala, 2005)<sup>42</sup>.

La primera hace referencia a las reglas y procedimientos que regulan la selección, admisión (acceso al territorio), estancia y asentamiento de ciudadanos extranjeros. Para Weiner (1985: 449), incluyen a la capacidad administrativa de los Estados y su voluntad de hacer cumplir las normas, y a las expectativas que tienen los Estados entre sí. Esto es así porque estas políticas, como fue mencionado, tienen incidencia en las de otros Estados. Mediante ellas, los Estados ejercen influencia, poder y autoridad sobre su territorio, sus poblaciones y sus fronteras (López Sala, 2005: 110). Incluyen el “control interno” de la migración, es decir, la regulación de la actividad laboral y económica de los extranjeros y su “movilidad internacional” (López Sala, 2005: 130). Los instrumentos y medidas de política utilizados en esta dimensión son los siguientes:

Requisitos y procedimientos de entrada, la política de visados, las políticas de cuotas o de contingentes de trabajadores, la regulación del refugio, las disposiciones sobre reagrupación familiar o los acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados relativos al control de fronteras, cooperación en materia de justicia, seguridad y readmisión de extranjeros (López Sala, 2005: 111)

La segunda dimensión comprende al conjunto de acciones estatales que inciden en las condiciones de vida provistas a los extranjeros “y sus posibilidades de inserción o incorporación” (López Sala, 2005: 111) social y cultural al Estado receptor.

La tercera dimensión, la nacionalidad, como fue mencionado anteriormente, hace referencia a la definición por parte de los Estados de quiénes son sus ciudadanos, su *demos*. Estas políticas construyen los sistemas de membresía y su segmentación. Varían ampliamente según los Estados y sus tradiciones políticas y jurídicas.

Este trabajo se centra en las políticas, instrumentos y medidas formulados en la primera dimensión, por tratarse de aquella relativa a *circulación* de las personas, es decir, a su cambio de espacio geográfico y de jurisdicción estatal.

---

<sup>42</sup> Existen otras clasificaciones de las dimensiones de las políticas migratorias. Por ejemplo, Arango (2005) realiza la siguiente: 1) regulación y control de flujos, al igual que Hammar (1985); 2) regulaciones y prácticas relativas a la demanda de asilo; 3) integración de inmigrantes y minorías étnicas, incluyendo la de ciudadanía y el acceso a la misma; 4) las políticas para combatir el racismo y la discriminación. El autor observa también que estas dimensiones podrían dividirse en dos grupos, siendo las dos primeras ‘políticas de control’ y las dos últimas, ‘políticas de integración’.

Es justamente la dimensión política de las migraciones internacionales, directamente derivada de la exclusión mutua de soberanías territoriales, lo que lleva a que el estudio de las mismas deba estar orientado a los procesos por los cuales los individuos son transferidos de la jurisdicción de un Estado a la de otro (Zolberg, 2006: 64). Por eso, este trabajo se centra en el estudio de la elaboración de las políticas incluidas en la primera dimensión.

El análisis de la política de *in*-migración de un determinado país, además de incluir el contenido legal de la misma, debe considerar el proceso de toma de decisiones,

es decir la relación que existe entre esto y el sistema político como el reflejo de las coaliciones políticas nacionales y regionales comprometidas con un tipo de política u otra, la estructura de las instituciones estatales responsables de la organización, gestión y administración de la política y los factores extranacionales tales como las obligaciones geopolíticas, la ratificación de los acuerdos internacionales, la pertenencia a organizaciones transnacionales y las relaciones comerciales (López Sala, 2005: 114).

Por ello, como fue mencionado en el Capítulo 1, en este trabajo se estudia el proceso de elaboración de las políticas, la relación entre las mismas y el modelo político predominante en el momento, el papel de los grupos de interés, los factores internacionales y la estructura institucional regional responsable de la organización, gestión y administración estas políticas.

La literatura que analiza la formulación de políticas que afectan a los migrantes, en general, tiene como objeto de estudio al Estado, centrándose en los factores domésticos que la determinan y, dentro de estos, existe una clara predominancia de los estudios sobre democracias occidentales y PDs, al ser los principales receptores. A continuación, se toman elementos de las teorías que analizan las peculiaridades en la formulación de políticas que regulan los movimientos internacionales de las personas a nivel doméstico – en regímenes democráticos- para poder, desde una perspectiva amplia, formular un modelo analítico que permita abordar el presente objeto de estudio.

En lo que respecta al Estado, aquí se lo considera como el pilar en la estructura de la formulación de políticas que afectan a la circulación de las personas. No es, sin embargo, el principal actor político (como lo consideraría una perspectiva realista), sino que aquí se trata de reconocer que los Estados aún poseen prerrogativas de importancia clave para definir la suerte de las personas migrantes, como las mencionadas en las tres dimensiones de las políticas migratorias.

Entonces, si bien todos los Estados consideran a la política migratoria como un atributo central de su soberanía, los esfuerzos para ejercitar ese “poder soberano” comienzan con

una negociación doméstica entre diversas fuerzas sociales, por lo que no se lo considera una unidad monolítica. De hecho, en ocasiones, puede expresarse sin una voz “uniforme”, especialmente cuando muchas agencias gubernamentales con agendas y partes interesadas (*constituencias*) diversas y a veces conflictivas toman parte del proceso de formulación de políticas (*policymaking*) (Cornelius y Tsuda, 2004: 14; Sassen, 1998).

Zolberg (1999), elabora un modelo de base racionalista en el cual los Estados receptores y emisores (al igual que los migrantes mismos) son agentes “maximizadores de utilidades”, que responden a condiciones histórico-contextuales, globales y locales a través de la modificación de su comportamiento. En el caso aquí estudiado, modificaron las reglas referidas a la primera dimensión de las políticas migratorias.

El concepto de “utilidad” va más allá del valor económico, sino que también incluye objetivos culturales y políticos. La “maximización de utilidad” para los Estados no es entendida de la misma manera que para los individuos, ya que, como ejecutores de políticas, no funcionan como “actores autónomos”, sino como “instrumentos manipulados por actores internos que han sacado ventaja en una esfera particular de política en un determinado momento” (Zolberg, 1999: 82, trad. propia).

Al interior del Estado, coexisten diversas visiones sectoriales frente a las migraciones, por lo tanto, el diagnóstico, la posterior formulación de política y su aplicación tendrá el sesgo sectorial de la parte del Estado que lo efectúe. Por lo tanto, siguiendo la visión de Mármora (2004: 56-57):

Los organismos encargados de la política interna se encargarán, básicamente, “de aquellos aspectos que hacen al impacto de las migraciones en términos de volumen o composición de la población, de seguridad o de distribución de la población en el territorio”. Los encargados de las políticas de relaciones exteriores percibirán a las migraciones “como una herramienta”, o bien “como una resultante de las relaciones bilaterales o multilaterales del Estado”. Por esto, en su visión, este sector del Estado, adopta generalmente “posiciones pluralistas y más flexibles frente al tema”.

Los sectores responsables de las políticas laborales se preocuparán por el impacto de las migraciones en los mercados de trabajo. En cambio, las instituciones ocupadas de las políticas sociales privilegiarán las relaciones de los migrantes con los servicios de salud, la vivienda o la educación.

Los responsables de la política económica tenderán a realizar un análisis de los costos y beneficios demográficos que tanto la inmigración como la emigración puedan producir en el desarrollo del país.

Para los sectores defensa y seguridad el inmigrante puede ser visualizado como un sujeto de control permanente por el hecho de que su modo de trabajo parte de “hipótesis de conflicto”, lo que “lleva a veces a incluir al extranjero como parte del componente de esa situación, y por lo tanto, como potencial enemigo en caso de un enfrentamiento armado”.

Según Cornelius y Tsuda (2004), estos enfoques diversos hacen que, en los países receptores, generalmente, exista una tensión entre los sectores de defensa y seguridad y los de economía.

Luego, pueden surgir problemas sectoriales también a la hora de la implementación de las políticas: las agencias gubernamentales que las formulan pueden ser diferentes de las que las implementan. Por lo tanto, los responsables del cumplimiento de una política pueden estar en desacuerdo con esto –porque tienen distintas presiones, limitaciones o intereses- y llevar a cabo su tarea de forma tal que no se cumplan los objetivos de la política (Cornelius y Tsuda, 2004: 14-15). Por esto, Schuck (2008: 244) afirma que los inspectores y personal operativo son tomadores de decisiones “cruciales” en la materia. Schuck sostiene que las decisiones del día a día en cuestión de inmigraciones son realizadas de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) y no viceversa.

A esto se debe añadir el hecho de que los ciclos de estas políticas son generalmente a corto plazo ya que con frecuencia se determinan por la duración de los mandatos electorales (Castles, 2006: 53). Por eso, Hollifield (2008: 88) afirma que el “grado de institucionalización y protección constitucional de que goza la apertura” a las migraciones depende de la “mayoría del momento”, quienes determinan la medida en la cual los Estados pueden tomar o no “riesgos” en esta materia. En el caso del Mercosur, esta característica resulta sumamente importante ya que, como se ve en el Capítulo 7, las políticas regionales están sumamente influenciadas por los gobiernos de turno (Gratius, 2008).

Entre las fuerzas sociales no gubernamentales que poseen intereses organizados y que toman parte en la definición de las políticas migratorias se encuentran:

Primero, los empresarios, particularmente aquellos que dependen de la mano de obra extranjera –calificada o no-. Los intereses económicos siempre están presentes en la elaboración de las políticas migratorias, ya que las ganancias que se pueden obtener de

la importación de trabajo son muy grandes, por lo que las fuerzas de demanda son fuertes (Hollifield, 2008). Por eso, los sectores empresarios se mostrarán favorables a las migraciones en casos de escasez de oferta de trabajo; en zonas fronterizas, donde la mano de obra extranjera es indispensable para el desarrollo de actividades productivas, particularmente temporales; o cuando se incorpora mano de obra como una forma de incremento de la productividad por transferencia de tecnología (Mármora, 2004: 58-59) En estos casos, según Hollifield (2008: 211), para los empresarios, las políticas de control de las migraciones son “proteccionistas” y tienen profundos efectos distributivos. En Mercosur se puede observar que el tipo de regulación que más avanzó en los órganos tripartitos es aquella referida a la circulación de mano de obra en zonas fronterizas.

Sin embargo, Castles (2006: 55) sostiene que los empleadores prefieren que los inmigrantes permanezcan en situación irregular, ya que esto deprime los salarios de la mano de obra local, lo que aplica en particular a los trabajos no calificados. Las perspectivas marxistas coinciden con esto y agregan que los inmigrantes proveen a estos sectores nueva fuerza laboral que sirve para expandir el proceso de acumulación de capital y a la vez, contrarresta la tendencia a la baja de las ganancias, previniendo fluctuaciones bruscas de la actividad económica e inflación estructural. Además, divide a la clase trabajadora. Por eso, estos sectores promueven visiones racistas a partir del control del sistema educativo y los medios de comunicación (ver Meyers, 2000: 1248-1249; Zolberg, 1999).

Para Mármora (2004), sin embargo, los sectores empresariales también pueden tener una visión negativa de las migraciones, en casos de emigración y “fuga de cerebros”, y consecuente pérdida de personal calificado. Otro caso que puede despertar oposición a la migración por parte de estos grupos es cuando el extranjero que llega establece algún tipo de competitividad con el sector empresario activo.

A esto es necesario agregar que, dado que el trabajo extranjero potencialmente podría desplazar al local, incluso los capitalistas más interesados en incrementar sus ganancias no favorecen un gran incremento en la oferta de trabajo extranjera, en la medida en la que esto pudiese causar una ‘disrupción social’. Por esta razón, para Zolberg (1999: 83-84), en democracias liberales, el argumento a favor de las “fronteras abiertas” no es realista, y no forma parte de los debates de los hacedores de política (*policymakers*).

En general, se esperaría que los trabajadores locales que compiten con los inmigrantes tengan una visión negativa sobre las mismas, sin embargo, las posiciones difieren. Los

sindicatos generalmente se muestran ambivalentes: por un lado se pueden oponer a la inmigración para proteger los intereses de los trabajadores nacionales frente a la competencia del extranjero, presionando al Estado para incorporar medidas proteccionistas de la mano de obra nacional. Por el otro, pueden evitar tomar acciones en esta línea (o “superar” esta posición según Mármora) ya que también ven la necesidad de organizar en sus filas a los inmigrantes, entonces se asume una posición de solidaridad con ellos, planteando instrumentos para la protección de sus derechos (Castles, 2006; Mármora, 2004), más allá de su situación legal. Esto se dio por ejemplo en los sindicatos de EEUU y Europa Occidental, donde, ante la pérdida de miembros por la transferencia al extranjero de las industrias intensivas en trabajo, los inmigrantes son vitales para su supervivencia (Cornelius y Tsuda, 2004: 11-12). Es también la posición adoptada en Mercosur, lo que se desarrolla en el Capítulo 7.

Con respecto a la sociedad civil en general, se espera que algunas personas se opongan a la inmigración ya que, por ejemplo, consideran que reduciría el nivel de sus viviendas y servicios sociales, o por la influencia de ideologías nacionalistas y etnocéntricas promocionadas en los medios de comunicación. Aquellos que se encuentran a favor pueden considerar a la inmigración “como fuente de renovación urbana y de una mezcla cultural más vibrante” (Castles, 2006). Cuando estos intereses civiles se organizan – y esto sucede particularmente en los países receptores- se forman instituciones tales como asociaciones de inmigrantes u ONGs, que son una de las pocas posiciones que abogan en pos de los derechos de los migrantes. Generalmente su capacidad de acción es limitada ya que, primero, la agenda de negociación generalmente es definida por los Estados y además sus propias agendas son demasiado amplias. Por estas razones, para Pellerin (1999a) los derechos humanos promovidos por estas organizaciones, en contextos de integración regional bajo premisas neoliberales, no constituyen un desafío “serio” para las agendas de los Estados<sup>43</sup>.

Freeman (1995) elaboró un popular modelo basado en la distribución de costos y beneficios del establecimiento de políticas migratorias, dividiendo a la sociedad en sectores económicos (que llevaría a un análisis industria por industria, lo que podría explicar las divergencias en las políticas inmigratorias de las democracias occidentales). En esto, los actores estatales son “maximizadores de votos” y no tienen sus intereses en

---

<sup>43</sup> Además, esta autora (1999a) agrega que la concepción de los derechos humanos promovida es aquella sostenida en los tratados internacionales: una concepción liberal e “individualista”, donde la movilidad o “fijación” de las personas a un determinado territorio es tratada de manera separada de las sociedades y colectividades que desarrollan prácticas “espaciales” en esos lugares.

la materia claramente definidos, sino que responden a presiones del público. Este último es “maximizador de utilidad”. Se asume que la política inmigratoria “óptima” es elaborada cuando estos actores tienen información completa acerca de las consecuencias sobre las alternativas. En los procesos de negociación, los partidos políticos ofrecen un programa de gobierno, en las elecciones el electorado opta por uno de estos y el ganador o la coalición ganadora implementa su plataforma electoral. Los grupos de interés intentan forzar a los partidos, legisladores y administradores para que adopten políticas específicas, que generalmente favorecen a pequeños sectores de la población. Sin embargo, sostiene que en esta materia existen importantes barreras para la información de los ciudadanos en general (dadas por ejemplo, por la escasez y ambigüedad de los datos oficiales), lo que limita la obtención del “óptimo” (las preferencias del votante medio).

De este modelo se basa el consenso general de que, en la agenda migratoria, los beneficios están concentrados –disminuyen los costos de los empresarios y mejoran los ingresos de los grupos familiares y étnicos de los extranjeros- y los costos son difusos –aumenta la competencia sobre el empleo y la demanda sobre algunos servicios públicos- (López Sala, 2005; Zolberg, 1999)<sup>44</sup>. Por eso, la llamada “lógica de los intereses” adquiere una gran relevancia en el proceso de toma de decisiones. Esta difusión de costos y concentración de beneficios suele causar la “captura” de la política migratoria por un determinado grupo y promueve políticas clientelares. Eso, sumado a la falta de información –que enfatiza los beneficios a corto plazo mientras que los costos se “esconden”- permite que en democracias liberales, determinados *lobbies*, pequeños y bien organizados, tales como sectores de empleadores, grupos religiosos, étnicos y pro-inmigración e incluso sindicatos, que se benefician con políticas migratorias más “expansivas”, presionen en pos de ellas con considerable éxito. Esto se da fuera del escrutinio público y sin interferencia de otros grupos fuera de este círculo. Esto sucede incluso en momentos de crisis económica cuando generalmente la opinión pública es más hostil hacia la inmigración, lo que explica la cierta estabilidad de las políticas migratorias y la persistencia de políticas de admisión de trabajadores migrantes incluso en tiempos de recesión en algunos países. Por eso, este autor concluye que las políticas inmigratorias de las democracias liberales “exhiben similitudes fuertes que, de manera

---

<sup>44</sup> Portes y DeWind (2007: 6-7) hablan de los “sentimientos hostiles” de la población nativa de los PR hacia la población inmigrante. Observan que si bien estos “sentimientos” existen, son difusos; mientras que los intereses de aquellos que favorecen la continuación de los flujos migratorios, incluyendo a los mismos inmigrantes y a los empleadores, están más determinados en sus objetivos.

contraria al consenso académico, son crecientemente expansionistas e inclusivas” (Freeman, 1995: 881, trad. propia). Ahora bien, estas tendencias pueden estar limitadas por ciclos económicos o de los flujos migratorios, es decir, por grandes fluctuaciones en la economía o en la cantidad de inmigrantes que arriban a un país.

Este modelo no está exento de limitaciones: por un lado, tiene más poder explicativo en los tradicionales países receptores (Canadá, Australia, EEUU), que en los receptores “reacios” (Europa occidental, Japón), donde los *lobbies* pro inmigración están menos consolidados. También, la influencia de la política “clientelar” depende del régimen de elaboración de políticas del país. En los casos en los que este proceso es controlado por los poderes legislativos, los grupos de interés domésticos tendrán influencia, sobre todo cuando la sociedad civil es muy activa o cuando la relación entre empresarios y gobiernos es muy cercana, como sucede en Mercosur (ver Bouzas, et.al., 2008). En cambio, en aquellos países donde la elaboración de las políticas está más dominada por burócratas, se considera que el proceso es más independiente de las voluntades “clientelares” de grupos de interés específicos (Cornelius y Tsuda, 2004: 12), si bien con limitaciones ya que estos burócratas también pueden tener una comunicación fluida con los grupos, o incluso tener intereses que coincidan con los de estos.

Hollifield (2008) considera que el modelo reduce las negociaciones a un mero juego de intereses económicos, y que es necesario “volver a incorporar al Estado” al análisis. Junto con Mitchell (1989), agrega a las variables identitarias, institucionales (y de derechos) e ideológicas al debate. Así, las coaliciones y grupos de interés formados en torno a esta temática están influenciados por actitudes e intereses que tienen raíz en culturas e historias nacionales. Para Hollifield (2008), las “políticas de identidad” son la que más influyen en la medida en la que una política es más expansiva o restrictiva<sup>45</sup>. Son las cuestiones relativas a ciudadanía, identidad, soberanía e incorporación a una sociedad (derechos) las que pueden ir más allá de los intereses “de mercado” de sectores específicos, contribuir a la creación de coaliciones poco comunes (*strange bedfellow coalitions*) o incluso llevar a que sostengan posiciones que parecerían ser irracionales con respecto a sus intereses económicos<sup>46</sup>. Además, sumado a esto, en algún momento,

---

<sup>45</sup> Hollifield (2008) pone como ejemplo a EEUU, Francia y Alemania, donde las políticas migratorias están fuertemente influenciadas por mitos nacionales o fundacionales. Estos mitos incluyen una gran carga simbólica y, al ser creados mediante la interacción social, son muy plausibles de ser modificados y manipulados.

<sup>46</sup> Si bien este tipo de coaliciones tendió a debilitarse con el fin de la Guerra Fría, con lo cual cabría esperar que en este periodo decline el apoyo a las políticas de admisión de inmigrantes y refugiados (Hollifield, 2008: 211).

los trabajadores migrantes pasan a ser considerados no sólo actores económicos, sino también sociales, culturales o políticos, ganando influencia dentro de las sociedades (liberales) de acogida, y pasando a ser miembros potenciales de estas (Zolberg, 2006; Weiner, 1989). Todo lo cual, contribuye a que las políticas de los países tiendan a internacionalizarse, ya que los inmigrantes, en tanto grupo minoritario, buscarán la adopción de estándares internacionales de derechos humanos. Así, los beneficios de estos grupos estarían concentrados en la medida en la que ganan reconocimiento y poder político en el país, mientras que, nuevamente, los costos de la inmigración son difusos ya que en términos identitarios están relacionados con “amenazas a la nacionalidad” (Zolberg, 1999: 87).

Castles (2006) coincide con que el análisis de la elaboración de estas políticas no debe ser reducido al juego de intereses económicos. Sostiene que la “sociología del Estado” y la economía política no son mutuamente excluyentes, sino que influyen simultáneamente en la formulación y los resultados de las políticas. Así, el Estado, al formular sus políticas, intenta equilibrar intereses opuestos –o al menos convencer al público de que lo está haciendo. Esta es la forma en la cual se supone que debe operar el Estado liberal, como un mecanismo para agrupar y negociar los intereses de grupo. Por eso, se generan situaciones en las cuales los políticos sostienen discursos antiinmigrantes mientras que tácitamente apoyan políticas que la fomentan, ya que tienen intereses coincidentes con –o presiones de– algunos sectores económicos. Esto explica las frecuentes “agendas ocultas” en las políticas migratorias, es decir, las que pretenden perseguir ciertos objetivos, cuando en realidad hacen lo contrario. Es justamente la interacción de estos intereses al interior del Estado el factor que interviene para que las políticas migratorias sean tan complejas y a menudo contradictorias.

Finalmente, Zolberg (2006: 67) sostiene que, primero, lo que importa es que las regulaciones resultantes de este proceso son “vinculantes” (*binding*) ya que afectan la vida de los individuos incluso si ellos no forman parte del proceso de migración. Segundo, y más relevante aún, también para este autor (1999), el modelo de Freeman es unidimensional en su perspectiva económica, y no explica la “estructura” en la que se formulan las políticas migratorias: las agendas políticas no se formulan en un vacío, sino que son estructuradas por experiencias políticas previas y en un contexto mundial de políticas inmigratorias restrictivas. Las políticas migratorias son “extremadamente interactivas”: la emigración conlleva una inmigración en algún otro Estado. Las posibilidades de inmigrar afectan a las de emigrar, así, las políticas de admisión (o no

admisión) afectan a las sociedades de varios Estados al mismo tiempo. Por eso, la migración “es un reflejo del mundo en un determinado momento” (Zolberg, 1999: 82, trad.propia), o un reflejo de las relaciones entre los Estados en un determinado momento. Entonces, una aproximación política a las migraciones internacionales (Zolberg, 2006, 1999, 1989), debe ser “macroanalítica” y “necesariamente” histórica. Por eso, este trabajo se centra en el estudio de la elaboración de estas políticas en un contexto histórico en el que, en los noventa, el modelo político- económico predominante era neoliberal y en los dos mil, perduraron algunas de estas características junto con la emergencia de un tipo de regionalismo “poshegemónico/posliberal”; así como el estudio de los factores regionales e internacionales que interactúan para la formulación de las políticas.

## **2.2. Globalización, migración e integraciones regionales. La internacionalización y la regionalización de las políticas migratorias**

La globalización ha generado las condiciones para la modificación, intensificación y crecimiento de los flujos y patrones migratorios a nivel global. Los transportes facilitan la movilidad de las personas, las comunicaciones transmiten imágenes idealizadas de determinadas formas de vida, a la vez que dinamizan las interacciones entre las personas más allá de las distancias geográficas, facilitando el intercambio de datos y conocimientos sobre las posibilidades de establecimiento en un nuevo territorio. La globalización crea “el capital cultural y los medios técnicos necesarios para la migración” (Castles, 2006: 44).

Así, este fenómeno ha sido clave para el surgimiento de la “nueva era” en las migraciones internacionales, en la cual todos los países del mundo se encuentran afectados por ellas. Por esto, es necesario delimitar el alcance del concepto, los aspectos que abarca, los efectos que tiene sobre el Estado y la soberanía nacional (ya que la administración de la inmigración es uno de sus atributos esenciales) y sobre las políticas que regulan la movilidad de las personas a nivel internacional y regional.

La globalización provoca una percepción de que el mundo rápidamente se convierte en un “espacio social compartido” (Held, et.al, 1999: 1), lo que es fomentado por una característica esencial de la misma: el incremento en los flujos transfronterizos (“interconexión global” para Held, et.al., 1999: 2) de distinta índole: económica,

financiera, de servicios, bienes, ideas, valores o incluso, de personas<sup>47</sup>. Por esto, se considera que cambios o desarrollos –políticos, sociales, económicos- en una región pueden tener consecuencias o afectar profundamente a sociedades en otras regiones (Held, et.al, 1999: 1).

Existen variadas perspectivas teóricas que interpretan este fenómeno<sup>48</sup>. En este trabajo se adoptan las proposiciones generales de Held, et.al. (1991), que definen a la globalización como “un proceso (o conjunto de procesos) que incluyen la transformación de la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales –entendidas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto- generando flujos transcontinentales o interregionales y redes de actividad, interacción y el ejercicio de poder” (Held, et.al., 1999: 16, trad.propia), lo que lleva a que se transforme “la actividad humana a través de las regiones y continentes” y permite la “acción a distancia” (Held, et.al, 1999: 1, trad.propia). Implica, para los Estados, que las fronteras entre los asuntos domésticos y globales se hagan borrosas y las distancias geográficas pierdan su importancia, lo que será clave para comprender los cambios en los procesos migratorios. De esta manera, la globalización provoca un “relineamiento espacio temporal” que influencia los procesos de producción e intercambio económico, la autoridad política, la formación de identidades culturales o colectivas, o los marcos de referencia culturales. A pesar de estos crecientes intercambios transfronterizos, se considera que la globalización no necesariamente lleva a niveles más altos de similitud u homogeneidad (Albert, 2007: 167) entre las sociedades.

La globalización como concepto surgió a inicios de los noventa, en el contexto de estrategias económicas y políticas neoliberales, y generalmente estuvo asociado a cuestiones económicas. Sin embargo, es necesario distinguir sus dos dimensiones: como proyecto político y como proceso económico. A nivel político, la predominancia ideológica de la globalización como modo de entender el mundo contemporáneo parece estar fuertemente debilitada. El ascenso de nuevos poderes lejanos a los tradicionales centros occidentales, la creciente desigualdad en el mundo y el fracaso para alcanzar reglas más justas para los PMDs son muestra de esto (Castles y Miller, 2009: 54). Las

---

<sup>47</sup> En el Capítulo 1 se mencionan datos sobre el aumento de algunos “flujos transnacionales” económicos y en el Capítulo 3, sobre los ‘flujos’ de personas.

<sup>48</sup> Ver: Held, et.al. (1999), quienes ofrecen una clasificación que ha ganado popularidad entre la comunidad académica y que consideran que existen tres corrientes teóricas que explican la globalización: hiperglobalistas, escépticos y transformacionistas.

inequidades mundiales que generó, a su vez, también exacerbaron los factores de expulsión en los PDO (países de origen) (Pellerin, 1993).

Por estas razones, consideramos aquí que el poder e importancia de los Estados y los gobiernos nacionales no ha sido debilitada, sino lo contrario (Castles y Miller, 2009; Rosenau, 1997). Su relevancia como actores políticos y sociales, y para la formulación de políticas tanto a nivel doméstico como internacional ha sido resignificada de cara a la complejidad de estos fenómenos de interconexión y crecientes flujos transnacionales.

En su dimensión económica, sin embargo, la integración del “mercado mundial de capitales” parece no retroceder (Castles y Miller, 2009: 54). Los capitales circulan con cada vez mayor facilidad y los circuitos de producción y comercio internacional han sido profundamente cambiados. Por eso, las corporaciones transnacionales son actores clave de este proceso (Castles y Miller, 2009).

Ante el crecimiento de las dinámicas y desafíos descritos, los Estados debieron coordinar entre sí sus posiciones en cada vez más agendas de política, a la vez que debieron interactuar con nuevos actores domésticos, regionales y transnacionales públicos y privados, e instituciones multilaterales. Las dinámicas de “centralización y descentralización” provocadas por la globalización han generado una modificación de la autoridad y en el ejercicio de la soberanía estatal. Eso lleva a que algunas de las funciones de la gobernanza estén siendo realizadas por actividades que no se originaron en los gobiernos nacionales (Rosenau, 1992: 3). Así es que surge la gobernanza global (*global governance*) como concepto. Esta es entendida en su concepción tradicional como las “actividades respaldadas por objetivos compartidos que pueden o no derivar de responsabilidades legales prescriptas y que no necesariamente dependen de poderes políticos para vencer resistencias y obtener conformidad”. Es un fenómeno más amplio que el ‘gobierno’, ya que incluye instituciones gubernamentales y también mecanismos informales y no gubernamentales a través de los cuales las personas y las organizaciones que están dentro de su alcance, satisfacen sus necesidades y deseos (intereses). Es importante destacar el respaldo de los objetivos *compartidos*, ya que la gobernanza sólo funciona como sistema si es *aceptado* por la mayoría (o al menos, por los más poderosos a quienes afecta). En comparación con el nivel nacional, los gobiernos pueden funcionar incluso cuando enfrentan a una amplia oposición, no así un

sistema de gobernanza global (Rosenau, 1992: 4) o regional<sup>49</sup>, debido a que no existe una única autoridad global (Betts, 2010: 6)<sup>50</sup>.

Esta dimensión cooperativa permite solucionar problemas internacionales (o transnacionales) que los Estados tienen dificultad para resolver en el nivel doméstico. Los acuerdos se materializan en un “complejo de instituciones formales e informales, mecanismos, relaciones y procesos entre y a través de Estados, mercados, ciudadanos y organizaciones –gubernamentales y no gubernamentales- a través de las cuales se articulan intereses colectivos, se establecen derechos y obligaciones, y se median diferencias” (Thakur y Van Lagenhove, 2006: 223, trad.propia). Este complejo de instituciones, mecanismos y relaciones incluyen tanto formas de regulación y toma de decisiones políticas tradicionales –interestatales-, como nuevas (Albert, 2007: 169, dice que se trata de la “globalización del sistema político”), incluyendo nuevos actores y mecanismos decisionales. Además, existen varios niveles (global, regional y nacional), los cuales interactúan y se entrecruzan (Betts, 2010: 6).

El carácter complejo y transnacional de las migraciones las hace ser parte de estos problemas pasibles de ser solucionados en el sistema de gobernanza global. Así, a inicios de los noventa se comienza debatir la idea de una ‘gestión global’ de las migraciones sobre la base de la existencia de una ‘crisis’ en la gestión de las migraciones. El debate sobre la ‘crisis’ giraba en torno a tres aspectos centrales: el incremento de los flujos migratorios, su creciente diversidad geográfica, étnica y en los niveles de educación de los migrantes; y el desafío que esto implica para la gestión por parte de los Estados. Estos problemas así planteados pretendían generar un cierto sentido de ‘urgencia’ para coordinar políticas en materia migratoria. Los actores que más promovieron esta visión fueron organizaciones internacionales tales como la OECD, la ONU, el ACNUR, la OIM y la OSCE<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> La principal diferencia entre la gobernanza global y los regímenes internacionales es que la primera se refiere a los principios, normas y procedimientos que entran en juego cuando dos o más regímenes se superponen o entran en conflicto, o que requiere arreglos que faciliten el acuerdo entre intereses en competencia (Rosenau, 1992: 9). En cambio, los regímenes, en su definición clásica, son entendidos como: “Conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevaletentes para el diseño e implementación de la acción colectiva” (Krasner, 1983).

<sup>50</sup> Ya que se sucede en un sistema internacional anárquico, entendido en el sentido clásico, como un sistema en el que no existe una autoridad centralizada que aplique castigos (Morgenthau, 1986).

<sup>51</sup> Para una descripción y análisis de la cuestión de la crisis de la gobernanza migratoria y el rol de cada una de estas organizaciones en su definición ver Pellerin (2003).

De esta manera, a lo largo de las últimas décadas proliferaron los procesos consultivos multilaterales, regionales e internacionales que tienen como foco, o que tratan dentro de su agenda, cuestiones migratorias. Estos procesos buscaron coordinar las políticas migratorias de los Estados. Así, se empezó a hablar de la ‘convergencia’<sup>52</sup> (Castles y Miller, 2009), o la ‘internacionalización’ de las políticas migratorias. La ‘hipótesis de la convergencia’ sostiene que los PR (países receptores) tienen crecientes similitudes en tres ámbitos: 1- las políticas que adoptan para controlar la inmigración; 2- las políticas de integración, servicios sociales y derechos; 3- las actitudes hacia los inmigrantes y las preferencias de política migratoria entre el público en general (Cornelius y Tsuda, 2004: 4).

La internacionalización es definida Albert (2007: 167, trad.propia) como “una orientación creciente hacia afuera del Estado-nación y su adopción y referencia a normas, reglas y estándares internacionales en sus asuntos domésticos”. En materia migratoria se refiere a la elaboración de algunos estándares y reglas básicas globales y regionales para la inmigración y emigración (Pellerin, 1999a).

Desde la perspectiva de Pellerin (2003), esta internacionalización dio lugar a un “nuevo orden migratorio mundial”, distinguido por la transformación de las prioridades y las políticas estatales a través de dos instrumentos: la armonización<sup>53</sup> de las legislaciones, estadísticas y políticas de control y la elaboración de instrumentos legales para asegurar que las nuevas obligaciones sean vinculantes. Este último instrumento puede ser materializado en acuerdos, tratados y convenciones. Sin embargo, está mucho menos desarrollado, porque los Estados necesitan mantener un cierto margen de flexibilidad y maniobra sobre las políticas de control de flujos. De esta manera, en el sistema de gobernanza global, los Estados, y particularmente los receptores, mantienen el control

---

<sup>52</sup> La convergencia es un proceso *bottom-up*, “por el cual las estructuras y procedimientos internos de un grupo de países tienden a homogeneizarse”. También “puede producirse de manera intencional, mediante políticas de armonización legal y reglamentaria o de manera espontánea mediante la adaptación unilateral” (Malamud, 2011: 225). La convergencia, en materia migratoria, puede ser dividida entre convergencia sustantiva y formal. La primera se refiere a las “crecientes similitudes en la selección y ubicación de los migrantes en las sociedades receptoras”. La segunda, a las “crecientes características compartidas de los métodos utilizados para controlar los movimientos de población” (Pellerin 1999b: 996). Cornelius y Tsuda (2004) también consideran que la convergencia se puede dar por lo que ellos llaman “desarrollo por caminos paralelos” por el cual las políticas migratorias convergen porque los países enfrentan presiones y limitaciones domésticas similares (tales como índices de fertilidad decreciente, o una opinión pública con actitudes antinmigración), o tienen instituciones políticas, regímenes, legados históricos o patrones de grupos de interés similares.

<sup>53</sup> La armonización se refiere a la generación de un estándar u obligación, dependiendo del tema de política en cuestión, acordado en la esfera regional o internacional. Los países que conforman ese acuerdo deben arbitrar los medios –regulaciones y políticas domésticas- para alcanzar ese objetivo (regional o global). Implica un grado “significativo” de cambio de las políticas domésticas (en base a Perrotta, 2013: 203).

sobre la ‘gestión’ de las migraciones y a la vez “comparten” los costos del control de la migración con los países emisores. Castles y Miller (2009: 13) atribuyen este menor desarrollo de la cooperación internacional en materia migratoria a los PR, quienes no quieren hacer concesiones en derechos humanos o que en general incrementen los costos del trabajo de extranjeros. Meyer (2000: 1266) lo explica a través de los costos políticos y sociales de la inmigración, la dificultad de distribuir sus beneficios y la gran oferta de trabajo migrante que existe en la actualidad, lo que genera bajos incentivos a los PR para coordinar posiciones con los PDO.

Pellerin (2003) agrega a las industrias globales y regionales y, en menor medida, de algunas ONGs de PDs, que también influyen en el proceso. La influencia de las industrias llevó a que la “gestión” (*management*) de las migraciones haya sido afectada por la globalización de la misma forma en la que fue afectada la “gestión” del capital: a través de la desregulación y re-regulación de los espacios de circulación (Pellerin, 2003: 183).

Como resultado de estos procesos, el –débil y flexible- marco regulatorio formulado a nivel multilateral o bilateral, posee dos características fundamentales:

1. Ha dado lugar a la creación de políticas –nacionales, regionales e internacionales- más ‘selectivas’. Esto se explica, desde la perspectiva de Pellerin (2003: 183-185), a partir de la expansión de la circulación de los capitales a nivel mundial, que lleva a que, como fuerza laboral, los migrantes calificados pasen a ser prioritarios. A su vez, los Estados necesitan mantener regulaciones flexibles para un mercado laboral ‘flexible’. Por eso algunos autores como Castles (2006) afirman que la ‘libre movilidad’ ya existe, pero tan sólo para los migrantes más calificados.
2. También ha dado lugar a un régimen internacional<sup>54</sup> de derechos humanos que genera obligaciones que, una vez que se institucionalizan, son muy difícilmente eliminadas del ordenamiento jurídico y político de los países. Esto –en algunos aspectos- limita la capacidad de los Estados (ver la tesis del ‘Estado liberal’ de Hollifield, 2008; 1992 y Sassen, 1998). A su vez, para Hollifield (1992), este régimen es un reflejo de la política doméstica de los países más poderosos.

---

<sup>54</sup> Para Fawcett y Hurrell (2003: 322), este es un régimen verdaderamente global en al menos dos sentidos: primero, que los derechos definidos en los instrumentos legales son aplicables a todos los seres humanos y segundo, porque la ONU juega un rol central en el establecimiento de estándares y su promoción.

Se podría concluir que, como producto de estas dos características, en la actualidad el (débil) sistema regulatorio global provoca y exagera la ‘paradoja liberal’ (Hollifield, 2006).

Para Fawcett y Hurrell (2003: 323), las normas ‘internacionalizadas’ y los derechos y deberes que generan son universales, pero son las organizaciones regionales aquellas que son más efectivas a la hora de la implementación. Por ello, en el siguiente apartado, definiremos qué es una región y los procesos socio-políticos que se pueden dar dentro de ella.

### ***2.2.1. Integraciones regionales, regionalismo y regionalización de las políticas migratorias***

#### *2.2.1.1. Región, regionalismo, regionalización y globalización*

Las regiones en este trabajo son entendidas un sentido amplio, siguiendo la perspectiva de De Lombaerde et. al. (2010: 736), teniendo como base la definición clásica de Nye (1968: vii, trad.propia): “un número limitado de Estados unidos por una relación geográfica y algún grado de interdependencia mutua”<sup>55</sup>.

Genéricamente, este concepto señala la existencia de “algo en común”. Esto se verifica en el contexto discursivo en el que se lo utiliza: frecuentemente en asuntos de gobernanza, territorio o identidad. “Región” enfatiza la vinculación de un área geográfica con una comunidad o sistema social. No es un Estado nacional, si bien puede poseer algunas propiedades de estos. Una región, entonces, es una construcción social, verificable en lo discursivo (en este caso, en lo referido a materia migratoria) dentro de la que se pueden dar procesos de cooperación institucionalizada. Siguiendo a Hurrell (2002: 39, trad.propia), “todas las regiones están construidas socialmente y por lo tanto políticamente contestadas (*contested*)”.

Las regiones ganan preeminencia en la construcción de los procesos de intensificación de flujos de diversa índole. En la medida en la que esto sucede, se generan nuevas presiones para la reterritorialización de la actividad socioeconómica en la forma de zonas económicas subnacionales, regionales y supranacionales (Held., et.al., 1999: 28).

La regionalización se refiere al proceso de cooperación, integración y cohesión que crea un espacio regional (De Lombaerde, et.al., 2010: 736), es decir, al crecimiento de la

---

<sup>55</sup> En este trabajo, el concepto de interdependencia se entiende en un sentido amplio, por lo que no es sólo económica sino que puede extenderse a todas las áreas de política.

integración social (*societal*) dentro de una región y a los procesos de interacción social y económica que “frecuentemente” no están dirigidos desde una instancia institucional (Hurrell, 2002: 39). En este sentido, Hurrell (2002: 40) destaca dos puntos: primero, la regionalización no está basada en la “política consciente” de los Estados o grupos de Estados, ni presupone que vaya a haber algún impacto en las relaciones entre estos. Es decir que es un proceso ‘espontáneo’, surgido de la interacción de actores generalmente no estatales. Segundo, “los patrones de regionalización no necesariamente coinciden con los límites estatales”, por lo que frecuentemente se trata de procesos de carácter transnacional.

La regionalización es un proceso multidimensional (que puede incluir áreas tan diversas como la económica, de seguridad, cultural o ambiental) y se lleva a cabo simultáneamente en diferentes niveles (Hettne, 1999). Fomenta la interdependencia económica, los lazos institucionales, la confianza política y la pertenencia cultural de una región (Väyrynen, 2003: 39).

La globalización entonces crea las condiciones que facilitan a la regionalización y viceversa. La regionalización crea la infraestructura económica, social y física que facilita y complementa los procesos de globalización. Al mismo tiempo, esos mismos procesos pueden “imponer límites” a la globalización e incluso promover procesos de “desglobalización” (Held, et.al., 1999: 16), al fomentar acciones que en alguna medida limiten a los ‘flujos’ globales.

La regionalización, en tanto fomenta la interdependencia en distintas áreas de política, provee incentivos para la cooperación regional en diversas áreas en el marco de los mecanismos de gobernanza global y regional. Por eso, “la mayor parte de la cooperación internacional tiene lugar entre socios regionales” (Pellerin, 2003: 185).

Esta cooperación generalmente se da en el marco de proyectos de coordinación de política institucionalizados, conocidos como regionalismo. Nye (1968: vii, trad.propia) lo define como “la formación de agrupamientos interestatales basados en las regiones”. El regionalismo representa una política y un proyecto, en el que actores (mayormente estatales) cooperan y coordinan estrategias en una región particular. Generalmente, está asociada a un programa formal, y frecuentemente a la creación de instituciones (De Lombaerde, et. al., 2010: 736). El regionalismo es un proceso dinámico y complejo, constituido por diversas lógicas (que a veces compiten entre sí): de transformación económica y tecnológica, de integración social, lógicas de competencia por poder

político, de seguridad, y lógicas de identidad y comunidad. Como resultado de esto, es un proceso “inestable e indeterminado” (Hurrell, 2005: 40-41, trad.propia).

La diferencia entre regionalismo y regionalización<sup>56</sup> es que mientras que el primero se refiere más a las prácticas y procesos político-institucionales, la regionalización hace referencia a los actores (principalmente no gubernamentales) que de manera creciente y sostenida cooperan y coordinan acciones de modo transnacional. Sin embargo, los Estados crecientemente están tomando cartas en los procesos de regionalización por lo que los límites entre los conceptos son “porosos” (Mansfield y Solingen, 2010: 146-147), y ambos se refuerzan mutuamente.

Hurrell (2005: 42-43, trad.propia) afirma que “los vínculos entre regionalismo y globalización fueron, y seguirán siendo, muy importantes”. Este autor (2005, 2002) identifica cuatro formas por las cuales la globalización puede actuar como estímulo para el regionalismo. Primero, como respuesta a los problemas creados por la creciente interdependencia, se recurre a la gestión mediante la acción colectiva: es más viable construir instituciones para lidiar con estos problemas a nivel regional que global. Segundo, los problemas (*issues*) generados este contexto suelen tener efectos más directos en las regiones<sup>57</sup>. Por eso se genera un balance de intereses e incentivos que presiona a los Estados a buscar respuestas políticas a nivel regional. Tercero, el regionalismo representa el nivel más viable para lidiar con las presiones integracionistas de la globalización y las tendencias a la fragmentación que suceden al mismo tiempo. En este sentido, es visto como una parte crítica de la economía política de la globalización y de las estrategias de los Estados (y otros actores) de cara a la globalización. Cuarto, la “integración global” puede haber actuado como un estímulo para el regionalismo económico al alterar e intensificar los patrones de “competencia mercantilista económica”.

En el mundo actual las regiones no pueden ser “autocontenidas”, están constantemente sometidas a presiones externas (Hurrell, 2002: 46). “Los mismos tipos de complejidades que caracterizan a la globalización estarán reflejados en los desarrollos a nivel regional”. Por eso, el “nuevo” regionalismo<sup>58</sup> debe ser entendido como un proceso *multidimensional y multinivel*, no basado únicamente en (o alrededor de) los Estados.

---

<sup>56</sup> Hurrell (2002) incluye a la regionalización dentro del regionalismo, e identifica cinco categorías de este último: 1- Regionalización (social y económica); 2- Toma de conciencia (*awareness*) e identidad regional; 3- Cooperación regional interestatal; 4- Integración Regional promovida por el Estado, 5- Cohesión regional.

<sup>57</sup> La forma de migración más común es la intrarregional, ver Capítulo 3.

<sup>58</sup> Sobre nuevos regionalismos ver Capítulo 7.

Este proceso incluye a una multiplicidad de actores heterogéneos, tales como empresas, grupos y redes sociales, que actúan “desde arriba y abajo” uniendo factores materiales, ideas e identidades. Así, muchos de los temas comunes “de la globalización” (i.e. que se discuten cuando se habla de globalización, por ejemplo, mayor pluralidad de actores, nuevos temas de agenda, formas de gobernanza multinivel o híbridas) se desarrollarán también a nivel regional (Hurrell, 2005: 43). Las migraciones, como fue visto en el Capítulo 1 y en la parte 1 de este capítulo, son uno de los ‘temas comunes de la globalización’ que se desarrollan con dinámicas particulares y más intensificadas en las regiones.

De Lombaerde et.al. (2010: 734) y De Lombaerde y Van Lagenhove (2005) coinciden con esto. Para ellos, la característica del regionalismo actual es la creciente cantidad de actores (estatales y no estatales), que operan a nivel regional y a través de distintas dimensiones interrelacionadas (seguridad, desarrollo, comercio, medio ambiente, cultura, etc.). Sin embargo, notan que las cuestiones comerciales y económicas siguen ocupando el centro de las agendas regionales, como se observa en el caso del Mercosur. Para Hurrell (2005: 42-43), lo que resulta crucial es entender a estas transformaciones en el contexto de la reestructuración global del poder y la producción. Entre los argumentos más importantes respecto de esto, se pueden citar:

Que la región es el nivel más apropiado y viable para reconciliar e identificar las presiones de, por un lado, la competencia global capitalista y, por el otro, la necesidad de regulación política.

Que es más fácil negociar las reglas necesarias para lidiar con la globalización a nivel regional, dado que es más probable que haya más consenso en ese nivel y que los problemas para la gobernabilidad sean más manejables, lo que coincide con Ceccorulli, et.al. (2011), para el caso de las migraciones.

#### *2.2.1.2. Integración regional*

En el contexto de estos procesos de globalización, internacionalización y regionalización, proliferaron los Procesos de Integración Regional en las últimas décadas. Tan es así, que más de la mitad del comercio internacional tiene lugar dentro de estos acuerdos y casi todos los países del mundo pertenecen a alguno (Mansfield y Solingen, 2010: 147-148).

El concepto de integración se refiere al proceso en el que “unidades se mueven de una condición de aislamiento parcial o total a una unificación completa o parcial”. Cuando se la aplica a la interacción entre Estados “soberanos independientes”, integración se refiere al proceso de “diferenciación territorial a gran escala a través de la disminución progresiva de fronteras internas y posible emergencia de fronteras externas” (De Lombaerde y Van Lagenhove, 2005: 10, trad.propia).

La integración regional puede definirse como un proceso voluntario llevado a cabo por los Estados nacionales en el cual “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971: 6, trad.propia). Lo hacen

[...] creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común– pueden tornar más probable la integración [pero no son su equivalente] (Malamud y Schmitter, 2006: 17)

Por lo tanto, en una integración regional se dan los procesos tanto de regionalismo como de regionalización.

Para De Lombaerde y Van Lagenhove (2005: 1, trad.propia), la integración regional, en la actualidad es un fenómeno global “de sistemas territoriales que incrementa las interacciones entre sus componentes y crea nuevas formas de organización, que coexisten con las formas tradicionales de organización” estatal. Para estos autores, al contrario de Malamud y Schmitter (2006), la estructura institucional creada puede o no ser permanente.

La integración *económica* regional, la forma más popular de integración, se refiere a las “decisiones específicas de los gobiernos designadas para reducir o remover las barreras al intercambio mutuo de bienes, servicios, capitales y personas” (Hurrell, 2002: 43). El dominio del modelo europeo en las teorías que explican los PIR lleva a que con mucha frecuencia se “iguale” al regionalismo con la integración económica regional. Sin embargo esta es sólo un aspecto de un fenómeno más general (Hurrell, 2002: 40). Van Lagenhove y Scaramagli (2011: 194), sostienen que la primera generación de integraciones regionales es una respuesta de los Estados a los “desafíos de la globalización”. Es una reacción de los mismos ante el riesgo de aislarse, y una forma de

intentar alcanzar más mercados manteniendo “algo” de soberanía nacional. Para estos mismos autores (2011: 195), la integración “no económica” incluye “construcción de instituciones (*institution building*) específica o regulaciones que promueven o facilitan la integración en campos tales como la justicia, seguridad, cultura, educación, etc.”

La integración regional se puede desarrollar de manera positiva o negativa. En términos generales, la positiva se refiere a la formulación de políticas comunes mientras que la negativa se refiere a la eliminación de barreras o restricciones a los intercambios transfronterizos. De Lombaerde y Van Lagenhove (2005: 9) retoman el trabajo de Best (1997) y así, por un lado, asocian “bajos niveles de ambición de integración” a la integración negativa y su contrario “altos niveles de ambición de integración” a la integración positiva. Por el otro lado, afirman que es difícil concebir a la integración negativa sin una cantidad mínima de medidas positivas, por lo tanto la integración debe ser vista como una mezcla de ambos tipos de medidas. Malamud (2011: 221) –para quien los dos tipos de integración son secuenciales- agrega que mientras la integración negativa puede alcanzarse “a través de procedimientos intergubernamentales”, la positiva “requiere organizaciones o normas supranacionales”,<sup>59 60</sup>.

Con respecto a la integración “secuencial”, tradicionalmente se ha seguido la calificación clásica de Balassa (1964), para quien, desde un punto de vista económico, existen diversos niveles de integración<sup>61</sup>. Estos han sido frecuentemente utilizados para considerar el ‘progreso’ de cada PIR particular. Incluso, para autores como Ceccorulli, et.al. (2011), cada “grado” de integración tendrá como consecuencia un “grado” determinado de movilidad intrarregional. Sin embargo, aquí se considera que, siguiendo

---

<sup>59</sup> Esta distinción entre el “supranacionalidad” e “intergubernamentalidad” en algunos PIR (en especial la UE y el Mercosur) ha sido objeto de fuertes críticas. En este sentido, desde un punto de vista jurídico, Torrent y Lavopa (2010) consideran que, por ejemplo, las dimensiones “supranacional” e “intergubernamental” conviven en la UE, resultando entonces en nociones confusas para el análisis. Por eso, sugieren una terminología más “neutral” al definir las técnicas para generar normas regionales: a) la introducción de normas primarias y b) la creación de un mecanismo capaz de producir derecho (normas secundarias). Ver capítulo 5 para la aplicación de esto al Mercosur.

<sup>60</sup> Para Van Lagenhove y Scaramagli (2011: 195, trad.propia), una “instancia supranacional” es aquella que “puede actuar autónomamente y donde la estructura decisional no está basada en delgados nacionales”.

<sup>61</sup> Los niveles son clasificados según la eliminación de las medidas discriminatorias entre unidades económicas. Son los siguientes: zona de libre comercio (eliminación de los aranceles y barreras no arancelarias intra zona al comercio de bienes y servicios), unión aduanera (a lo anterior se suma la creación de un arancel externo común entre los socios), mercado común (a lo anterior se suma la libre circulación de factores productivos), unión económica (a lo anterior se suma la armonización de políticas económicas y el establecimiento de una moneda única), integración económica total (a lo anterior se suma la armonización del sistema financiero, la unificación de las políticas económicas e instituciones económicas comunes) (Balassa, 1964).

a De Lombaerde y Van Lagenhove (2005: 10), “en el mundo real, la simultaneidad, inversión y endogeneidad no son poco comunes”. Por eso, se considera que los diferentes ‘niveles’ de integración pueden coexistir, intensificarse o aminorarse<sup>62</sup>. Esto debe entenderse en el contexto suramericano. El regionalismo en estas latitudes

[...] no es un proceso que avance en forma ordenada [ya que] se desarrolla de manera descentralizada a partir del accionar de una multiplicidad de actores de la política, la economía y la sociedad civil. Cada uno de ellos persigue objetivos que coinciden solamente en algunas ocasiones. Aquellas veces que no coinciden se origina una puja de intereses, una competencia que tiene lugar en diferentes ámbitos [...]. Del resultado de estas pujas se va derivando el desarrollo del regionalismo, que avanza en algunas dimensiones y retrocede en otras de acuerdo con la coyuntura política, económica y social prevaleciente al interior de cada país, y de las condiciones existentes en el escenario internacional (Tussie y Trucco, 2010: 48).

Esto se puede entender siguiendo el concepto de “*spill-around*”, “caracterizado por la proliferación de esfuerzos independientes en la coordinación regional en distintas esferas funcionales [...] sin [...] una devolución concomitante de autoridad a un cuerpo colectivo único – i.e., sin un incremento en el nivel del *decision-making* regional”. En ese patrón, surgen nuevas instituciones de manera “descoordinada”, y no se desarrolla un proceso político “supranacional”. De esta forma, cada área de la política regional es “relativamente autónoma” de las demás (Schmitter, 1970: 39, trad. propia, cursiva en el original). De esta forma, se puede comprender que en el Mercosur, mientras la integración económico-comercial retrocedía o se estancaba (particularmente en los dos mil), las políticas para la circulación de las personas se desarrollaban.

### **2.2.2. Políticas regionales: concepto y elaboración**

Las políticas regionales han sido analizadas desde diversas disciplinas y enfoques<sup>63</sup>. Aquí se seleccionaron elementos de algunas de estos, a partir del modelo propuesto por Laursen (2010a). Esto es así, ya que en este trabajo se considera que, como observa

---

<sup>62</sup> En línea también con la perspectiva de Hettne y Söderbaum (2000:461, trad.propia), quienes proponen el concepto de *regionness*, que se refiere a el proceso por el cual “un área geográfica es transformada de objeto pasivo a activo y es capaz de articular los intereses transnacionales de una región emergente”. Esto implica que una región puede ser una región “más o menos”: los niveles de *regionness* pueden incrementar o disminuir. Proponen cinco fases del proceso de “pasar a ser” una región: el espacio regional, el complejo regional, la sociedad regional, la comunidad regional y el Estado-región. La evolución entre los niveles está dada por la convergencia de ideas y procesos a medida que el proceso de regionalización se intensifica.

<sup>63</sup> Perrotta (2013) realiza una descripción detallada de estas perspectivas disciplinares y teóricas y Gómez Mera (2005) sistematiza las teorías y su explicación de los incentivos para la IR. Pollack (2010) describe la evolución de estas teorías en la UE.

Wallace (2010), los patrones de elaboración de las políticas regionales son diversos, es decir, que no predomina un patrón intergubernamental, funcional o supranacional, por ejemplo. Esto se debe a que los actores involucrados, sus roles, ideas, recursos, capacidades, comportamiento y forma de tratar los temas cambian a través del tiempo y de las agendas. A su vez, también existen diferencias funcionales, patrones de práctica institucional e instrumentos diversos para aplicar en cada área de política como se puede observar en el caso del Mercosur.

El modelo de Laursen (2010a) para analizar las políticas regionales busca ser aplicable a diversos PIR (para así compararlos), y tratar en general los modos de lidiar con los problemas de acción colectiva<sup>64</sup>. Se basa en las agendas temáticas (*issues*) de las políticas y combina elementos de diversas teorías entre los cuales: el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik (1998), el funcionalismo, los enfoques de Mattli (1999), ciertos elementos del institucionalismo, y el constructivismo. Se incorporan algunas perspectivas utilizadas para el estudio de la UE por tratarse del PIR con mayor desarrollo de políticas, estudios y teorías; a la vez que distintos enfoques que permitan comprender las peculiaridades de otras regiones y procesos.

Este modelo resulta especialmente útil para la presente investigación ya que se centra en los *issues* de agenda y no en la creación y funcionamiento de las instituciones, como lo hacen la mayor parte de las teorías. Además, en este caso se trata de una agenda específica que no es estrictamente comercial, es decir, no forma parte de los debates e *issues* tradicionales de los PIR.

Laursen (2010a; 2010b) distingue dos tipos de “contrato” inicial de los acuerdos regionales: “incompletos” o abiertos, aquellos que deben ser “gestionados” (*managed*) después de ser firmados. Los “completos” o cerrados son generalmente tratados muy detallados (como es el caso del NAFTA). Todas las reglas y las políticas son (supuestamente) establecidas *ex ante*. Sin embargo, el autor nota que en ambos será necesario coordinar acciones *ex post*<sup>65</sup>. Esta coordinación de acciones, en términos

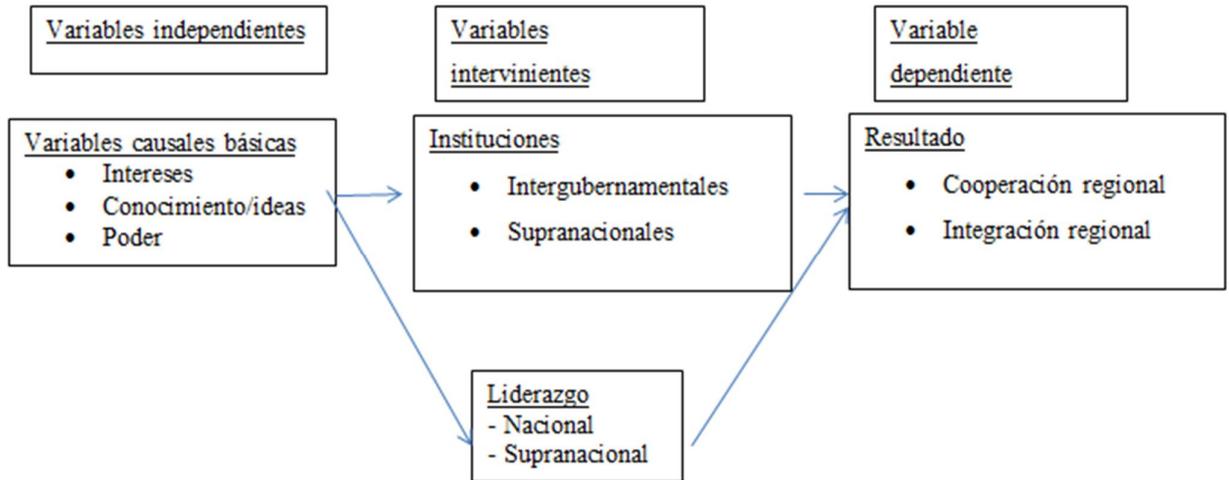
---

<sup>64</sup> Entendidos como problemas pasibles de ser resueltos a través de la acción cooperativa de diversos actores orientada a la obtención de un bien público (entendido en su sentido clásico, bien de cuyo beneficio nadie puede ser excluido). Laursen se centra en dos problemas específicos: de distribución y de eficiencia.

<sup>65</sup> Para el autor los contratos (“relativamente”) cerrados ayudan a lidiar con los mencionados problemas de acción colectiva, al reducir la necesidad de coordinación de acciones *ex post*. La otra opción para lidiar con estos problemas es la “acumulación” (*pooling*) y delegación de soberanía a instituciones comunes (creación de instituciones ‘supranacionales’), para crear “compromisos creíbles” por parte de los miembros.

generales, puede ser aprehendida considerando las variables que se explican a continuación.

Cuadro 1. “Diseño de investigación” para el análisis de las políticas regionales



Fuente: Laursen (2010a).

El modelo de Moravcsik (1998, 1997), base del de Laursen, posee tres etapas: en la primera se definen los intereses<sup>66</sup> y por lo tanto, las posiciones que los Estados miembros presentarán ante las instituciones regionales.

En la segunda etapa, los gobiernos nacionales presentan sus preferencias en la mesa de negociación regional<sup>67</sup>. Los acuerdos alcanzados reflejan el poder relativo de cada uno de los miembros, lo que permite insertar a las asimetrías de poder entre los países en el proceso.

En la tercera etapa, los Estados crean instituciones, a las que les delegan capacidades soberanas. Estas instituciones sirven tanto para reforzar los compromisos asumidos, incrementando su credibilidad, como para predecir y controlar el comportamiento de los otros Estados miembro.

Variables independientes:

<sup>66</sup> En el modelo de Moravcsik los intereses se definen en el ámbito doméstico, pero este trabajo se enfocará más en su formación en el ámbito regional, al estudiar a actores regionales. Además, se considera que estos intereses son formados por distintos factores en múltiples niveles.

<sup>67</sup> En este trabajo, las negociaciones son entendidas como el proceso interdependiente, en el cual posiciones e intereses comunes y conflictivos son combinados para formar una decisión común (Zartman y Rubin, 2000).

Conforman las causas de las demandas de resolución de un “problema de acción colectiva”. Son tres: las ideas, conocimiento y poder (recursos y capacidades) que conforman los intereses de los actores que buscan imponer temas de agenda.

Siguiendo a Moravcsik y Mattli, las demandas<sup>68</sup> son formuladas por los actores económicos y sociales organizados que las hacen llegar a los gobiernos ya que pretenden ciertos resultados. Así, la compleja formulación de las preferencias nacionales consiste en la suma de los intereses de los gobiernos y los de (los sectores organizados de) su electorado doméstico.

La demanda sería el resultado de un desbordamiento (*spillover*) funcional<sup>69</sup>, impulsado por una mayor cooperación entre las sociedades civiles de los países y particularmente los sectores empresariales, es decir, del proceso de regionalización<sup>70</sup>. El aumento de la interdependencia lleva a exigencias por parte de estos actores para la reducción de los costos de transacción, mediante la cooperación y eventualmente la IR.

El poder, importante para los realistas, afecta la elección institucional de muchas maneras. Aquí se lo entiende como la capacidad percibida de parte de un actor de producir un efecto en el otro a través de una acción en la que puede utilizar sus recursos. Entonces, se podrían distinguir dos dimensiones de poder: agregado, que se refiere al total de recursos que posee cada parte y poder posicional o ‘temático’, que remite a los recursos que pueden ser utilizados en un conflicto particular (Zartman, 2000).

Esta noción resulta fundamental para comprender procesos asimétricos, donde los Estados más grandes tienen más influencia que los más chicos en la formación de demanda, agenda y de oferta. Las asimetrías de poder harán más difícil la formación de instituciones “de compromiso”<sup>71</sup> (Mattli, 1999; Moravcsik, 1998, 1997).

El conocimiento y las ideas pueden también afectar a la integración. Retomando la noción de que las regiones son construcciones sociales, se supone la generación de ideas

---

<sup>68</sup> “Condiciones de demanda” para Mattli (1999). Para Moravcsik, las demandas son resultado de la interdependencia económica.

<sup>69</sup> Al firmar un acuerdo de integración y crear instituciones comunes, se produce necesariamente una armonización económica y jurídica. El *spillover* es el efecto por el cual la decisión inicial de los gobiernos de delegar una cierta área de política a instituciones regionales crea presiones para extender la autoridad regional a áreas “vecinas” de política. Generalmente se trata de temas de carácter técnico y específico.

<sup>70</sup> En el Mercosur se puede decir que se dio un *spillover* funcional tanto horizontal como vertical: se crearon nuevas instituciones y el PIR se amplió a cuestiones sociales y culturales (al respecto ver Bouzas, et.al., 2008). Estos temas se amplían en el capítulo 7.

<sup>71</sup> Generalmente se refieren a instituciones que ‘fuercen’ a los Estados a cumplir con los compromisos adquiridos. Ejemplos de estas para Mattli (1999: 14) son instituciones de “monitoreo central y control (*enforcement*) de terceras partes”.

intersubjetivas compartidas en torno a esto<sup>72</sup>. El constructivismo estudia la formación de preferencias, intereses e identidades en la región, las cuales inciden en el proceso de toma de decisiones. Al ser resultado del proceso de socialización (y ya no resultado de un cálculo racional costo-beneficio de actores que tienen información completa), los consensos están sujetos a cambios. Esto permite comprender situaciones no previstas, así como avances y retrocesos en los PIR. Entonces, se considera que las ideas también importan: las políticas regionales se construyen y reconstruyen a partir de los consensos cambiantes, en los cuales las ideologías (de los agentes) y modelos políticos predominantes (la estructura)<sup>73</sup> en un determinado contexto histórico tienen gran influencia. Así, por ejemplo, una demanda relacionada a un proyecto de autonomía o mayor soberanía nacional podría ser un fuerte limitante para crear oferta regional. Como afirma Fawcett (2003: 34, trad.propia): la idea ampliamente sostenida de que “un objetivo clave de la cooperación regional debería ser no el debilitamiento, sino el fortalecimiento de la autonomía nacional sigue siendo un serio obstáculo para el regionalismo efectivo”.

La oferta<sup>74</sup> es otorgada por los “actores políticos” (Laursen, 2010a): los Estados y las instituciones regionales. En la formación de la oferta, las coaliciones y el liderazgo son elementos importantes que ayudan a reducir la complejidad de la negociación (Zartman, 2003): para lograr que los *issues* de agenda lleguen a resultados concretos hay que obtener apoyo de varios grupos y tomadores de decisión individuales.

Las variables intervinientes permiten combinar a las instituciones y al liderazgo. Para Mattli (1999), la voluntad de ofertar (proveer, *supply*) integración depende de los beneficios (*payoffs*) que reciben los líderes políticos por realizar esta acción. Existe un Estado al que denomina “proveedor regional” (*regional paymaster*), que sirve como “punto focal” en la coordinación de reglas, regulaciones y políticas y puede a su vez ayudar a lidiar con las inequidades de la distribución de los beneficios. El liderazgo ejercido implica, en el caso de los Estados, la capacidad y voluntad de pagar una parte desproporcionada (en relación al resto de los actores) de los costos de la IR. En el caso

---

<sup>72</sup> Esto significa que “observar y describir la regionalización es también participar de la construcción de las regiones”. No hay regiones ‘naturales’ o ‘dadas’: estos son creadas y recreadas en el proceso de transformación global (Hettne y Söderbaum, 2000:460-461).

<sup>73</sup> Ver Wendt (1992).

<sup>74</sup> “Condiciones de oferta”, para Mattli (1999).

de las instituciones regionales, implica proveer monitoreo, implementación y coordinación colectiva<sup>75</sup>.

Para Mattli (1999), la profundización de la integración depende de la relación entre oferta y demanda de instituciones, siendo más importante la oferta.

En este modelo son los gobiernos quienes determinan las decisiones y la creación de instituciones o de órganos coordinadores de integración, lo cual es particularmente importante en el caso del Mercosur ya que fueron los gobiernos quienes impulsaron la creación del bloque y, como se ve en el Capítulo 7, son quienes toman las decisiones finales en los órganos sociolaborales y en los ‘decisionales’ regionales. También es importante en el caso de las políticas migratorias ya que, como fue mencionado, estos son una de las más importantes prerrogativas de la soberanía de los Estados. Sin embargo, al mismo tiempo, comparten autoridad y capacidad de gestión con las instituciones regionales en un conjunto significativo de áreas de política (Wallace, 2010).

Para Young (2010: 116), en las decisiones “que hacen historia”, es decir, las cruciales en el avance de un PIR, los actores principales son los gobiernos de los Estados parte. Ahora bien, en las decisiones que “encuadran”, dan forma a las políticas, las instituciones supranacionales (en el caso de la UE) tienden a tener un rol de importancia. Aquí se considera que los grandes acuerdos (la “normativa institucional”, ver *infra.*) que regulan de manera directa a los flujos migratorios y realizan avances cruciales en la integración en materia de libre circulación son realizados por los gobiernos. Las decisiones que dan forma a las políticas y colaboran con su armonización son realizadas por funcionarios de las instituciones regionales, o en el caso de organizaciones intergubernamentales, funcionarios nacionales que trabajan en la elaboración de políticas regionales.

Peterson (2003) desarrolla un modelo analítico para entender el *policymaking* en la UE, que también lo estudia de manera temática (por *issue* de política), ya que la ‘fortaleza’ de los actores que forman parte de las políticas varía según el tema. Entendiendo –como se ve en este trabajo– las particularidades de la UE, Peterson considera que se trata de un esquema muy útil para analizar el día a día de “*policymaking* internacionalizados”,

---

<sup>75</sup> A las “condiciones de oferta y demanda” de Mattli (1999), Malamud (2011:225) agrega una tercera: las condiciones inerciales, entendidas como instituciones que “congelan condiciones previas de demanda u oferta”. Así, “facilitan el cumplimiento de los acuerdos aun cuando ya no existen las circunstancias que llevaron a su establecimiento, creando efectos de continuidad histórica que pueden proteger el progreso de la integración en tiempos desfavorables de oferta o demanda”.

como es el caso de este estudio, por lo que aquí se toman algunos elementos que son aplicables al Mercosur.

Peterson parte de la premisa básica de que las políticas regionales no son simplemente alcanzadas por una negociación entre actores racionales que defienden intereses nacionales, sino que son un proceso complejo en el cual las redes de políticas (*policy networks*) son una variable interviniente que determina parcialmente los resultados.

Las redes de políticas son grupos (*cluster*) de actores. Cada “grupo” tiene un interés (o “*stake*”) en un determinado sector de política, y la capacidad para ayudar a determinar el éxito o el fracaso de una política (Peterson y Bomberg, 1999: 8 en Peterson, 2003: 1, trad.propia). Una “red” (*network*) describe “grupos” (*clusters*) de diferentes tipos de actores (gubernamentales y no gubernamentales), conectados en la vida política, social o económica. Pueden estar poco estructurados, pero pueden difundir información o formar parte de acciones colectivas. Las redes de política generalmente tienen diversas membresías (un actor puede ser miembro de la OI regional y a su vez funcionario nacional, por ejemplo, lo que Perrotta, 2013 llama “funcionarios nacional-regionales”) y no tienen jerarquías claras (Peterson, 2003: 1-2, trad.propia).

Estas redes son las que intervienen antes de que una política llegue a ser aprobada por los gobiernos. Dan forma y “refinan” las opciones de política a través de un regateo entre diversos actores que, incluso, pueden llegar a modificar la agenda.

Las “redes” se suelen formar en PIR, como el caso del Mercosur, donde hay “comités” (en nuestro caso, subgrupos de trabajo), con funcionarios que poseen conocimiento y experiencia especializada en determinados temas, así como entendimientos causales que los llevan a crear un “vínculo” entre sí. Al tener conocimiento “técnico”, muchas veces pueden intentar “despolitizar” un proceso de política. Por eso, las redes de política pueden ayudar a entender los casos en los que se alcanzan determinadas políticas que reflejan una “racionalidad puramente tecnocrática” o, al contrario, “la agenda política de actores clave” (Peterson, 2003: 5, trad.propia). También, pueden ayudar a construir consensos, así como a difundir normas de “buena gobernanza”, particularmente a los Estados que tienen servicios civiles aún en formación y crecimiento (Peterson, 2003: 10) (como es el caso de Paraguay).

Su influencia en la política regional final depende de cuán integradas y “exclusivas” sean las redes, es decir, de su cohesión interna (cuán fuerte es el vínculo entre los miembros) y cuán permeables sean a influencias o a la integración de actores externos, así como de cuán dependientes son los actores entre sí (Peterson, 2003: 9, trad.propia).

Volviendo al modelo de Laursen (2010a), las instituciones regionales revisten importancia, la cual es determinada por las teorías institucionalistas. Para estas visiones, las instituciones reducen las posibilidades de engaño (*cheating*), aumentando la previsibilidad de los acuerdos y así las posibilidades de cooperación. Esto se realiza a través de: la incorporación de sanciones y represalias, la vinculación de áreas de políticas y cuestiones, facilitando la integración y finalmente a través del aumento en la provisión de información de los socios sobre los objetivos de los demás, lo que facilita la toma de decisiones (ver Abbott y Snidal, 1998 y Martin y Simmons, 1998).

Las instituciones regionales, al no ser equiparables a las estatales, cumplen con funciones de gobierno: ejecutivas, legislativas y de control (Perrotta, 2013). El proceso de votación y toma de decisiones institucional difiere según el órgano y el área temática de que se trate<sup>76</sup>.

La variable dependiente serán los resultados (*outcomes*) de política en el área temática específica de esta investigación y la medida en la que estos coinciden con los objetivos establecidos en los acuerdos. En este tipo de negociación (multilateral) se suele buscar la armonización de legislaciones nacionales o establecer reglas que sean aplicadas por y para todos los Estados parte (Zartman, 2003). En el caso de las regiones, el resultado será –de ser alcanzado un acuerdo– una política regional, y su aplicación. Una política (pública) regional está constituida por

aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (es decir, en el marco del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional que tienen o no capacidad decisoria (Perrotta, 2013: 198).

Esta definición incorpora el juego decisional particular del Mercosur y el carácter ‘público’ de las políticas. El ejercicio del poder político permite tener en cuenta las metas políticas de los distintos actores (el proyecto de poder buscado por los actores y en especial los líderes), que cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. Consecuentemente, se reconoce que “incluso las decisiones en apariencia técnicas, cuentan con un componente político que le es inherente” (Perrotta, 2013: 199).

---

<sup>76</sup> En el Capítulo 7 se especifican estos mecanismos en el Mercosur.

A esta noción se añade la consideración de que las prácticas políticas regionales orientadas regular los flujos migratorios están íntimamente relacionadas con la construcción de una identidad regional “común”<sup>77</sup>. Los discursos gubernamentales relativos a las migraciones suelen estar cargados de consideraciones identitarias y de pertenencias culturales<sup>78</sup>.

Las políticas regionales pueden ser de tipo ‘cooperativa’ o ‘integrativa’ (Schmitter, 2011). Las primeras siempre permanecen supeditadas a “las decisiones unánimes y continuas” de los Estados miembros. Los costos de “entrar” (*entry*) y “salir” (*exit*) de los acuerdos de tipo cooperativo son “relativamente bajos”. La “lealtad” (*loyalty*) a la región es “mínima”. La legitimidad (el “cumplimiento voluntario de las decisiones colectivas”) “se basa únicamente en la utilidad que ofrecen los resultados alcanzados (*outputs*)”: en los logros concretos de la organización. “Las expectativas normativas referidas a las modalidades para conseguirlas (*inputs*)”, es decir el *cómo* de las políticas regionales no posee importancia para la legitimidad en y de estos acuerdos. Como resultado, “es probable que los esfuerzos colectivos a nivel regional sean erráticos, sometidos a condiciones y limitados a asuntos puntuales (*pre-specified*)”.

En cambio, una política ‘integrativa’ sería puesta en marcha por instituciones con “cierta capacidad legítima (aunque limitada) para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas”<sup>79</sup>. En ese caso, los costos de entrada y salida de la región serían mucho mayores y hasta inclusive prohibitivos. Si bien la “lealtad” a una “identidad regional distintiva” toma más tiempo en desarrollarse, lo puede hacer con mayor rapidez la “conformidad” con las normas regionales, “incluso aquellas aprobadas sin el consentimiento de un Estado miembro determinado” (Schmitter 2011: 9). Para este autor, la cooperación “parece ser la precursora” de la integración, en tanto los Estados, mediante la primera, comienzan a construir la “confianza mutua entre sus élites y la interdependencia suficiente entre públicos más amplios antes de entrar en las mucho más riesgosas (y potencialmente gratificantes) actividades de tipo integrativo”<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Sobre la construcción social de identidades regionales, ver Slocum y Van Lagenhove (2005).

<sup>78</sup> En Brumat (2013) se realiza un estudio de caso sobre la vinculación de las cuestiones identitarias y las migraciones a nivel regional, y se desarrollan argumentos que sostienen esta afirmación.

<sup>79</sup> Para Schmitter (2011), esto sucedería en un “estado regional transnacional”.

<sup>80</sup> Este autor (2011:10) propone tres variables para distinguir una “cooperación” de una “integración”:  
Variable 1: las reglas que gobiernan su toma de decisiones.  
Variable 2: los costos y beneficios que se derivan por membresía.  
Variable 3: los actores involucrados en sus actividades.

### **2.3. Movilidad/circulación/migraciones en espacios de integración regional:**

#### **Políticas e instrumentos**

Keohane y Nye (1977) relativizan la importancia de las cuestiones de seguridad en la agenda del Estado, enfatizando la creciente necesidad de coordinación de políticas ante la mayor interdependencia económico-financiera que provoca la globalización. Como consecuencia, “en las políticas de la globalización” las migraciones pasan a ser foco de regímenes regionales (Jordan y Düvell, 2003: 17), y se intensifica la cooperación multilateral. Existe una estrecha vinculación entre migraciones y el comercio: “son dos lados de la misma moneda” (Hollifield, 2006: 70; Pellerin, 1999a). El surgimiento del “Estado comercial” (Rosencrance, 1986) permite el surgimiento del “Estado migratorio” (Hollifield, 2006), en el cual las migraciones, junto con las cuestiones comerciales y financieras, orientan la toma de decisiones, el poder y el interés de los Estados. Mitchell (1989: 695), en este sentido, sostiene que la agenda política de migraciones comparte diversas características con la de comercio, inversiones y transferencia de tecnología, entre las cuales: tienen sus raíces en procesos transnacionales, sociales y económicos, que poseen un cierto grado de autonomía del poder estatal; además, las políticas estatales en esas materias son difíciles de limitar a las esferas doméstica o internacional. Las acciones “nacionales” pueden tener ramificaciones internacionales y viceversa. También, los Estados las pueden utilizar como ‘niveladores’ internacionales en el sentido de herramientas políticas para ‘maximizar su autonomía’ frente a otro.

La integración regional refuerza al Estado comercial y, como consecuencia, facilita la emergencia del Estado migratorio. Estos procesos, al relativizar las líneas de territorialidad, reducen “los problemas de integración y de identidad nacional” (Hollifield, 2006: 88). Por eso, son el ámbito propicio para que los gobiernos puedan sostener una mayor apertura comercial y migratoria con menores costos políticos. Ceccorulli, et.al. (2011: 65) vinculan a la integración económica con el incremento de la movilidad laboral intrarregional<sup>81</sup>. Bajo este supuesto, a más integración, mayores provisiones para la movilidad (laboral) regional.

---

A partir de estos, establece nueve tipologías “organizaciones regionales transnacionales”, siendo la “simbólica” la forma más débil de cooperación y la “Organización transnacional federal” la forma más fuerte de integración.

<sup>81</sup> Ver pie de página 104 sobre el debate de la incidencia del PIR en la movilidad regional en el caso del Mercosur.

Pellerin (1999a), estudia la coordinación regional de las políticas migratorias en las Américas bajo regímenes de corte neoliberal y sostiene una hipótesis aplicable a regiones en las cuales se observan importantes asimetrías de poder. Esta coordinación, desde su perspectiva, es un instrumento político cuyo objetivo final es la integración y liberalización de las economías de las regiones. Las políticas, generalmente, reflejan la influencia de los Estados más poderosos (que a su vez, generalmente son los principales receptores). Lo que ella llama “socialización de las políticas migratorias” permite “cerrar” las políticas mediante acuerdos regionales, para aislarlas de las cuestiones políticas, sociales y económicas domésticas, a la vez que obliga a los Estados a rendir cuentas en esta materia a instancias regionales –externas- y ya no domésticas (Pellerin, 1999a: 484, trad.propia). Este proceso político se lleva a cabo mediante dos acciones: primero, aislando a las cuestiones migratorias de la consulta pública doméstica (presentándolas como cuestiones técnicas – por ejemplo la circulación de profesionales- o de seguridad), y segundo, estructurando el proceso de consulta regional de manera tal que se excluya la posibilidad de desafiar ese orden establecido. Entonces, mientras estos acuerdos establecen el respeto a las legislaciones nacionales en la materia, a su vez, requieren a los Estados el cumplimiento de los principios básicos de movilidad –o no movilidad- acordados a nivel regional, poniendo un límite a su soberanía.

Siguiendo la línea de Pellerin (1999a), para Jordan y Düvell (2003), estas políticas regionales fomentan la entrada de personas por motivos de trabajo en el corto plazo, y restringen severamente su residencia a largo plazo.

Pellerin (1999a; 1999b) y Jordan y Düvell (2003), sostienen que las reglas acerca de quién puede establecerse, ingresar, residir o ser ciudadano son aún potestad de los Estados nacionales. Es decir, que tienen una fuerte “dimensión territorial” (Ceccorulli, et.al, 2011: 65). Sin embargo, las migraciones muestran que existe un balance “precario” (Jordan y Düvell, 2003: 18) entre el poder de los regímenes regionales y globales y el de los Estados nacionales. Mientras los Estados retienen estas potestades, su soberanía debe acomodarse a las agencias e instituciones internacionales, en un proceso que genera constantemente nuevas formas de cooperación y vínculos intergubernamentales.

Estos autores se encuentran en un camino intermedio entre las “teorías de la globalización” (ver Meyers, 2000; Portes, 1999; Sassen, 1996) y sus críticos. Los primeros sostienen que los regímenes internacionales y regionales afectan a la soberanía de los Estados, alterando su capacidad de definir poblaciones, de distinguir entre

migrantes o ciudadanos, entre quién puede circular en su territorio y quién no. Los segundos relativizan la afirmación del declive de la soberanía. Estos autores (Hollifield, 2008; 2006; Meyers, 2000; Zolberg, 1999) reconocen la modificación del margen de maniobra de los Estados nacionales por estos procesos transnacionales y la evolución del concepto de soberanía, que pasó de ser una constante a una variable. Sin embargo, aseguran que los Estados aún conservan –y en algunos casos incrementan- su potestad para regular las migraciones.

### **2.3.1. Libertad de circulación: génesis, definición, contenido, políticas**

En el Tratado de Roma de 1957, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), definió el objetivo de la liberalización económico-comercial a través de “cuatro libertades” de circulación de factores comerciales. El alcance de dichas libertades y su relación con lo económico-comercial (con los factores de producción) también fue evolucionando<sup>82</sup>. Luego, dichas “libertades” fueron tomadas como modelo para otros procesos de integración regional. Como fue visto en la parte 2 de este capítulo, los regionalismos cuentan con distintos niveles de integración, que varían según la agenda de política. Estos niveles determinan cuáles “libertades básicas”<sup>83</sup> serán incluidas o no en el proceso. Dichas libertades son:

- 1- Libertad de circulación de bienes
- 2- Libertad de circulación de capitales
- 3- Libertad de circulación de servicios
- 4- Libertad de circulación de personas en general

La tercera y cuarta libertad son propias de un estadio “más completo” (Pérez Vichich, 1997: 1) de integración y están íntimamente vinculadas.

La OIM<sup>84</sup> define a la libre circulación de las personas como un derecho humano, comprendido por tres elementos básicos: la libertad de movimiento dentro del territorio de un país (art. 13.1 de la Declaración Universal de DDHH de 1948); el derecho de

---

<sup>82</sup> Como se ve en el Capítulo 5.

<sup>83</sup> Trachtman (2009) encuentra el origen de estas “cuatro libertades”, además de en la génesis de la UE, en las cuatro libertades de cada ciudadano del mundo declaradas por Franklin D. Roosevelt en 1941: 1- libertad de expresión, 2- libertad de consciencia (de culto), 3- libertad de vivir sin miedo, 4- libertad “de querer” (*freedom from want*). Esta última libertad estaría directamente relacionada con la libre movilidad del trabajo, ya que refuerza la capacidad de los individuos de ser libres de “querer”. En la perspectiva de este autor, esta libertad está íntimamente relacionada con la cuarta libertad de la UE.

<sup>84</sup> Glosario de la OIM <https://www.iom.int/key-migration-terms#Freedom-of-movement> (visitado en diciembre de 2015).

dejar un país y el de retornar (art. 13.2 de la misma Declaración)<sup>85</sup>. No se explica ni define cómo se realizaría este derecho en un PIR.

Mármora (2004: 267-269) define a la libre circulación de personas o “libre movilidad migratoria” (utiliza “circulación” y “movilidad” como sinónimos) como algo más amplio que la “migración internacional”, ya que incluye “no sólo el hecho del traslado a través de una frontera desde un país a otro, sino también todos aquellos elementos que hacen al asentamiento legal de un inmigrante en su nuevo medio, o a aquellos que lo acompañan en su proceso de retorno”. Es una noción vinculada a la idea de “fronteras abiertas” (Ribeiro de Sant’Anna, 2001). Como derecho, la libre movilidad “reivindica la libertad de toda persona a trasladarse desde un país a otro sin limitaciones” (Mármora, 2004: 112). Pécoud (2015b: 2, trad.propia) tiene una visión más amplia. Para él, es el “derecho de circular de un país a otro, y de elegir libremente donde vivir”.

En la visión de Mármora (2004: 268) y la de Pérez Vichich (2007a; 2005), es una noción clave en los espacios de integración regional ya que constituyen “la finalidad última” de todo proceso de “integración migratoria” y constituye “la principal contraparte social en espacios regionales de integración” (Mármora, 2004: 268). Una región integrada en forma “plena” desarrollará un espacio en el que los territorios de los países socios serán “una extensión de los territorios nacionales”, por lo tanto, el migrante ingresará a “un espacio común” (Pérez Vichich, 2007a: 256; Ribeiro de Sant’Anna, 2001). Esto tendrá como consecuencia el mantenimiento de los “atributos” de la ciudadanía al atravesar las fronteras nacionales de la región (Pérez Vichich, 2007a: 256). Así, esta libertad eliminaría la irregularidad migratoria de los nacionales de los Estados parte y por lo tanto, reduciría su vulnerabilidad<sup>86</sup>.

El principal beneficio de la libre circulación desde la perspectiva de Mármora (2004: 268) consiste en lograr la “plena utilización” de los recursos humanos de los países involucrados en el proceso de integración “por medio de la inserción de la variable migratoria”, y a través de la libre movilidad “entre los diferentes mercados de trabajo transnacionales”. En esta línea, Pérez Vichich (2007a: 256; 2005) sostiene que los trabajadores, en dicho espacio, constituirán un “mercado de trabajo único” y una “estructura social compartida”. Desde una perspectiva “economicista”, serviría para redistribuir las oportunidades de trabajo, las calificaciones y las capacidades en la

---

<sup>85</sup> Cfr. Migración como derecho, sección 2.1.2 de este Capítulo.

<sup>86</sup> Tradicionalmente, los inmigrantes son los miembros de la sociedad más vulnerables políticamente, ya que poseen menos derechos que los ciudadanos (Hollifield, 1992: 12) (ver Brumat, 2013). Esto se exagera en el caso de los migrantes irregulares (ver sección 2.1 de este capítulo).

región, lo que en última instancia contribuiría a mejorar los productos. Desde una perspectiva “sociolaboral”, se la considera “un hecho social que determina la necesidad de generar mecanismos de protección legal para los trabajadores que se desplazan” (Pérez Vichich, 2007a: 257). Sin embargo, entre los efectos positivos, estos autores no nombran el de ampliar los derechos de los migrantes, para lograr su inclusión en “lo político” (Sayad, 2008) y que su presencia no esté legitimada sólo por una actividad económica.

Para Pérez Vichich (2007a; 2005: 416), estos beneficios hacen que la libre circulación posea “una doble naturaleza”: por un lado, es un marco que “garantiza la equidad y protección de los trabajadores regionales en cualquier punto del territorio ampliado” y, por el otro, funciona como “potenciador de los niveles de competitividad”, lo que sirve para un mejor posicionamiento del bloque en la economía mundial.

Para que sea lograda, es necesario modificar mecanismos tanto “a nivel global” en las relaciones de los países, así como “mecanismos que se ubican a nivel fronterizo” (Mármora, 2004: 269). Este autor ofrece una enumeración de las “áreas” en las que se deben realizar políticas regionales para alcanzar esta libertad:

Normativa institucional: incluye las normas nacionales, bilaterales y multilaterales que van a regir los “movimientos de migraciones”. Al tratarse de un estudio sobre un PIR, se analiza el ‘derecho de la integración’<sup>87</sup> que, en el caso del Mercosur incluye: a) tratados, protocolos y declaraciones; b) normas dictadas por los órganos decisorios del bloque (decisiones y resoluciones); c) recomendaciones hechas por los órganos auxiliares (ver Capítulo 7.2), y se hace foco en las b). Cuando se trata la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, se estudian sus declaraciones.

Área de regulación y facilitación de los flujos migratorios: consiste en las acciones operativas dirigidas a administrar los flujos migratorios.

Área de “fortalecimiento institucional”: es la base instrumental administrativa necesaria para la ejecución de las acciones y decisiones tomadas en las dos áreas anteriores (Mármora, 2004: 267-269). Esta última “área”, está “compuesta por el conjunto de

---

<sup>87</sup> Aquí se sigue la distinción que realiza Czar de Zalduendo (2010): derecho de la integración aplica a casos como el Mercosur y el NAFTA, mientras que el concepto de ‘derecho comunitario’ aplica sólo al caso de la UE. Aquí se estudiará tanto al derecho originario (si bien sólo en algunos aspectos puntuales) como al derivado. El primero hace referencia a “todo pacto celebrado por los Estados, sea que ese convenio de nacimiento al esquema de integración o trate de otros posteriores, siempre que sean concluidos por Estados y sometidos el Derecho Internacional”. El segundo se entiende como fuentes normativas sin “carácter convencional “pues consisten en métodos y procedimientos atinentes a los actos jurídicos de aquellos órganos... provistos de potestades para adoptar normas de derecho”” (Czar de Zalduendo, 2010:25-26).

normas que afectan, directa o indirectamente, o bien nacional, bilateral o multilateralmente la condición del migrante en el espacio de integración” (Mármora, 2004: 270). Dentro de ella, este autor diferencia entre: las normas migratorias y las normas que inciden en los migrantes. Esta investigación se centra en aquellas normas que afectan de manera directa a la libertad de circulación de las personas, y no así a aquellas que inciden en las personas migrantes ya que la amplitud de estas últimas excede los objetivos del trabajo<sup>88</sup>.

Las normas que afectan de manera directa a la libertad de circulación de las personas surgen de los acuerdos multilaterales, “son las de mayor alcance y por ende, de más fácil inclusión en un esquema de integración y migraciones”. Ejemplo de esto son el Acuerdo Schengen en la Unión Europea, el Instrumento Andino de Migraciones Laborales, o el Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile. El autor califica a estos acuerdos como “globales”, ya que “abarcan el conjunto de aspectos que hacen al tratamiento de la variable migratoria en los procesos de integración”, atribuyéndoles una gran relevancia ya que “su existencia y adopción por parte de los países constituye el avance mayor que formalmente pueda esperarse en este campo” (Mármora, 2004: 270). Por la relevancia que adoptan, estos acuerdos son objeto central de análisis en el presente estudio.

A nivel doméstico, para facilitar el tránsito de personas entre los Estados miembro de los procesos de integración, deben revisarse y adaptarse las respectivas legislaciones nacionales. Esto se lleva a cabo en el área institucional, mediante la “homologación o armonización de las legislaciones migratorias, o bien de algunos de sus componentes”, que pueden ser: las categorías migratorias y el tratamiento para los migrantes laborales (Mármora, 2004: 271). La homologación de estos dos componentes permite “nivelar” las reglas de juego entre los Estados para facilitar las migraciones laborales, lo que en la perspectiva de Sayad (2008), confirmaría que el inmigrante, aún en los espacios más “integrados” económica y políticamente, siguen legitimando su presencia a través de su trabajo.

Dicha homologación o armonización de las estructuras legales migratorias “consiste en la búsqueda de criterios definitorios comunes y reciprocidad de trato al inmigrante” sin establecer legislaciones uniformes, ya que esto superaría el objetivo de la integración

---

<sup>88</sup> Mármora (2004: 271), al igual que Touzenis (2012) identifica dos “ámbitos fundamentales” de normas que inciden en los migrantes: el de la seguridad social y el del reconocimiento de títulos. Aquí, estos dos “ámbitos” son tratados puntualmente, sólo en aquellos aspectos que inciden en la libre circulación de manera estricta.

misma, al no respetar “las particularidades diferenciadoras legislativas de cada Estado” (Mármora, 2004: 271).

Otra área fundamental para lograr la “libre circulación” de personas en espacios de integración regional es la de regulación de los flujos migratorios, ya que “presuponen la superación de las políticas migratorias aisladas dentro de los países de origen y destino” (Ungar y Barrera, 1988 en Mármora, 2004: 272). Esto se realiza a través de tres tipos de política: la regularización de migrantes ilegales, el equilibrio poblacional fronterizo y la canalización de los flujos migratorios.

La regularización de migrantes ilegales resulta fundamental ya que el libre tránsito de personas en un espacio de integración implica no sólo el pasaje a través de las fronteras, sino también el asentamiento legal de estos en el país de acogida, partiendo de la lógica de la compensación entre los mercados de trabajo, a partir del libre juego de la oferta y la demanda de mano de obra (Mármora, 2004: 272). Por lo tanto, la residencia en condición irregular de un nacional de un Estado miembro del bloque “entraría en abierta contradicción con los objetivos de estos procesos”, aparte de distorsionar “los mercados de trabajo por la existencia de una mano de obra subsidiada”, y constituir “una carga adicional sobre los servicios sociales del país receptor”. Esta política, para Mármora (2004) es dependiente de las normas migratorias domésticas de los Estados.

La segunda política, el “equilibrio poblacional fronterizo”, desde esta misma perspectiva, consiste en la búsqueda de una situación óptima en la que la movilidad de población sea “funcional (tanto para el factor capital como para el factor trabajo) para el desarrollo económico social de las áreas fronterizas”. Su relevancia radica en que la frontera nacional “constituye una unidad de acción fundamental en la ecuación integración-migraciones”, ya que los mercados de trabajo y de consumo

son los primeros que van a recibir el impacto de la escasez o abundancia de mano de obra migrante; sus servicios son los que van a estar más afectados por los flujos migratorios; sus actividades productivas van a depender en muchas oportunidades de la disponibilidad, existente o no, de recursos humanos; y, en fin, la opinión pública de los habitantes de frontera va a constituir un barómetro de la aceptación o rechazo frente al migrante (Mármora, 2004: 275).

La canalización y facilitación de los flujos migratorios son políticas que liberalizan el tránsito por los puntos de frontera por donde se da una mayor circulación de personas. Generalmente su regulación también abarca a otros movimientos de personas como el de los expertos, turistas o trabajadores en tránsito por los países (Mármora, 2004: 278).

Ceccorulli, et.al. (2011: 80, trad.propia) plantean una serie de preguntas para evaluar la “robustez” del marco regulatorio para la movilidad y la migración en un PIR, para lo cual cabría cuestionarse:

- Si las convenciones y acuerdos regionales son vinculantes
- Cuán flexible es el régimen, si hay posibilidades de “optar fuera” (*opt-out*) del mismo
- Cuán desarrolladas están las estructuras para compartir información y capacidades
- Qué categorías de migrantes están previstos en la libre movilidad.

La delimitación del contenido específico de esta libertad, como se ve a lo largo de este trabajo, varía según el espacio de integración regional, ya que se trata de un derecho y un concepto dinámico, que se encuentra en permanente cambio y reformulación. Como base, se considera que las políticas deben tener en cuenta “todas y cada una de las manifestaciones que tal libertad implica” (Ballester Pastor y Miñarro Yanini, 2005: 241).

### ***2.3.2. Balance sobre la elaboración de políticas para la circulación de las personas en procesos de integración regional***

En el *policymaking* regional de las políticas que afectan a la movilidad de las personas participan cada vez más actores, como producto de los procesos de globalización e internacionalización<sup>89</sup>. Entre de estos, los no gubernamentales son:

La sociedad civil: la sociedad civil organizada (en asociaciones y ONGs) estará generalmente a favor de la adopción de estándares internacionales en DDHH y de una política regional expansiva, tendiente a la liberalización de los flujos intrarregionales de personas. Estos grupos están más organizados en PDs que en PMDs.

Empresarios: pueden estar a favor o en contra de una política expansiva. En el primer caso, será por escasez de oferta de trabajo y se dará especialmente en zonas fronterizas; también pueden sostener esa posición por necesidad de incorporar mano de obra ante un incremento de la productividad. De todas formas, su interés en una política expansiva estará limitado por temor a una ‘disrupción social’, un desequilibrio en los mercados laborales ante un ingreso ‘masivo’ de mano de obra extranjera.

---

<sup>89</sup> En este apartado se seleccionaron los actores básicos del ‘regionalismo’ a partir de las teorías desarrolladas y lo sostenido por Tussie y Trucco (2010).

Los empresarios a favor de una política restrictiva basarán su posición en casos de temor a la pérdida de personal calificado de sus respectivos países o a competencia del sector empresario extranjero. También pueden tener interés en mantener un flujo de trabajadores en condición irregular, por lo que las políticas de regulación de la circulación de las personas les serían disfuncionales.

En las Américas, en el periodo neoliberal, las corporaciones internacionales adquirieron relevancia como actores que influyen los procesos de *policymaking*. Estos sostienen una posición a favor de la reducción de barreras al comercio, la liberalización de los flujos de capital y la “armonización” de algunas regulaciones estatales con respecto a la movilidad de las personas, que generalmente son las acordadas a nivel global, presionando a favor de la internacionalización de las políticas migratorias. Para estos actores, la jerarquía de la liberalización de la movilidad es: primero la comercial y de capitales y por último la movilidad de las personas (Pellerin, 1999a: 483). Esta autora sostiene que se puede identificar la influencia de los actores en distintos aspectos de las normas: si reflejan esta jerarquía de la movilidad, muestran una fuerte influencia del sector privado y la medida en la que las cuestiones sociales son mencionadas o reguladas, se infiere el rol de las fuerzas sociales civiles.

Sindicatos: se suelen mostrar ambivalentes. Aquellos que están a favor de políticas restrictivas lo hacen basados en la ‘protección’ de los intereses de los trabajadores nacionales frente a la competencia extranjera. Aquellos a favor de políticas expansivas, de los derechos de los inmigrantes y en solidaridad con ellos, lo hacen, en general, cuando necesitan incorporar personas a sus filas.

Las demandas y posiciones (intereses) de todos estos actores dependen del contexto histórico: la coyuntura política, la ideología predominante (sectorial, nacional, regional y global), las ‘raíces históricas’ de los países, los ciclos económicos, la intensidad de los flujos migratorios y concepciones identitarias.

Su capacidad de influir en la formulación de agenda regional en la materia depende de: primero, su poder, la capacidad de utilización de sus recursos en ese momento y en esa *issue* y en especial de los recursos (capacidad) de llegada a los actores estatales (en especial al líder regional) y a las instituciones regionales. Segundo, depende de la composición de estas instituciones (si ellos forman parte o no en estos, de ser así, en cuál institución y qué jerarquía posee) y sus mecanismos decisionales (poder de votación de cada miembro, tipo de votación, obligatoriedad de las decisiones

institucionales). Tercero, dependerá de su posesión o no de ‘liderazgo’ en el tema en cuestión a nivel regional.

Se considera además, que en un PIR las demandas en esta materia tenderán a incrementarse por la naturaleza de las políticas migratorias: al ser ‘extremadamente interactivas’ (Zolberg, 1999), las políticas de un Estado afectan inmediatamente a otro. En casos de crecimiento de la interdependencia y de proximidad geográfica<sup>90</sup>, ante el crecimiento del intercambio de ‘flujos’ de distinto tipo, estas demandas tenderán a extenderse.

Actores gubernamentales:

Se considera aquí que los Estados juegan un rol central en la cooperación regional. Su objetivo principal es ampliar el alcance de su jurisdicción y facilitar la coordinación de políticas. Así, los Estados promueven un discurso “unificador” acerca de las formas de movilidad y “fijación” que son aceptables. Además, cubren una gran parte de los costos económicos y políticos en la gestión de la movilidad (Pellerin, 1999a: 478-479).

Para Papadodima (2011: 190), en un PIR, los países de mayor desarrollo y capacidad de financiación son los que se encargan del diseño de políticas de cohesión regionales y por ende, “de la formulación de políticas orientadas a la incidencia hacia la migración interna e internacional”. En aquellos procesos donde las asimetrías son mayores, la migración se regula por las necesidades de capital humano en los países de mayor desarrollo relativo, quienes cuentan con más recursos y poder en esta materia. Con esto coincide Zolberg (1989: 406) quien considera que son las políticas de los potenciales países receptores las que determinan si el movimiento podrá ser llevado a cabo, y de qué tipo será<sup>91</sup>. Por eso, los Estados receptores de inmigrantes serán los líderes en el debate regional en esta materia.

Sus intereses y posiciones están también determinados por el conocimiento, las ideas y el contexto histórico. Su capacidad de imponer agenda dependerá de su liderazgo y poder en ese determinado momento, sumado a los mecanismos decisionales de las instituciones.

Dentro de los Estados, los funcionarios especializados en el tema también tienen un rol relevante. En las instancias de formulación de políticas (tales como los subgrupos de

---

<sup>90</sup> La mayor parte de los movimientos de personas transfronterizas ocurren dentro de la misma región de origen de las personas, como se desarrolla en el Capítulo 3.

<sup>91</sup> Son las políticas de los Estados receptores (que son generalmente los más desarrollados) las que mayormente determinan la forma y medida de los movimientos migratorios. Por esto, el proceso migratorio (y las decisiones de migración) está más bien caracterizado por ‘desincentivos’, que por ‘incentivos’ (a emigrar) (Zolberg, 1989).

trabajo), se pueden formar “redes de políticas” sin jerarquías claras, entre estos funcionarios y actores no gubernamentales con interés en migraciones, cuyas membresías a veces están superpuestas (por ejemplo, un funcionario nacional que negocia en el nivel regional). En estos grupos se difunde información e ideas, y se socializan en torno a determinados valores, creando un vínculo entre sí. Son ellos quienes intervienen antes de que una política llegue a ser aprobada por los gobiernos. A través de sus negociaciones dan forma y “refinan” las opciones de política e, incluso, pueden llegar a modificar la agenda. A veces, pueden intentar “despolitizar” un proceso de política, lo que ayuda a entender los casos en los que se alcanzan determinadas políticas que reflejan una “racionalidad puramente tecnocrática” o, al contrario, “la agenda política de actores clave” (Peterson, 2002: 5, trad.propia). También, pueden ayudar a construir consensos, así como a difundir normas de “buena gobernanza”, particularmente a los Estados que tienen servicios civiles aún en formación y crecimiento (Peterson, 2003: 10) (como es el caso de Paraguay).

Su influencia en la política regional final depende de cuán fuerte es el vínculo entre los miembros y cuán permeables sean a influencias o a la integración de actores externos, así como de la interdependencia de los actores entre sí (Peterson, 2003: 9).

Además, podrán darse casos de ‘agendas ocultas’ (Castles, 2006): al intentar equilibrar intereses frecuentemente opuestos, o intentar convencer al electorado de que lo está haciendo, los gobiernos pueden sostener discursos que son contradictorios con las políticas apoyadas, negociadas y adoptadas a nivel regional.

Las instituciones revisten importancia en tanto mecanismos para reducir las posibilidades de incumplimiento de los acuerdos, aumento de información entre los socios y promoción de la cooperación. Intervienen en la recepción de las demandas y la formulación de la agenda y la oferta de políticas. El carácter de estas últimas estará en gran medida determinado por la naturaleza de las instituciones (intergubernamental-supranacional).

### ***2.3.3. Balance sobre la libertad de circulación en procesos de integración regional- operacionalización de la variable dependiente***

En este trabajo, a partir de la discusión teórica realizada, se propone elaborar un balance del concepto de libertad de circulación y de las “áreas” que en general deben ser reguladas para facilitarla (de manera directa) en un espacio de integración regional:

La libertad de circulación de las personas es un derecho que implica el traslado sin restricciones, el asentamiento/residencia legal de un inmigrante, en un Estado parte del PIR y el goce de derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos del Estado receptor. En un bloque en el que exista libertad de circulación de las personas, no sería posible encontrar nacionales de Estados miembro residiendo en condición de irregularidad migratoria en otro Estado miembro.

Esta ‘libertad’ se logra a partir de la coordinación sostenida en el tiempo de políticas entre los Estados parte en la dimensión de ‘control o regulación de flujos’ de las políticas migratorias. La cooperación y accionar político se desarrolla en las siguientes áreas y con los siguientes instrumentos:

- 1- Normativa institucional: normas nacionales e internacionales (bilaterales y multilaterales) que regulan de manera directa los flujos migratorios.
- 2- Área de regulación y facilitación de los flujos migratorios: instrumentos y acciones operativas tomadas por los órganos decisionales regionales para llevar a cabo lo dispuesto en el área institucional, en las siguientes sub áreas:
  - a. Medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio (requisitos y procedimientos de entrada)
    - i. Personas a las que se les permite el ingreso/salida del territorio
    - ii. Tipo de documento que se requiere para el ingreso/salida del territorio
    - iii. Controles fronterizos
    - iv. Excepciones a las reglas
    - v. Expulsiones
  - b. Medidas que regulan la residencia de las personas en el territorio
    - i. Categorías de personas a las que se les permite realizar el trámite de residencia
    - ii. Excepciones a las reglas
  - c. Medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en sentido estricto
    - i. Definición de ‘trabajador’
    - ii. Política de visados<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Para Pellerin (2003: 186, trad.propia) la “promoción de mecanismos que facilitan la movilidad de categorías específicas de migrantes en el corto plazo”, que podría ser incluida dentro de esta dimensión y

- iii. Políticas de cuotas o contingentes de trabajadores
  - iv. Reconocimiento de calificaciones profesionales
  - v. Derecho a establecimiento y residencia
    - 1. Cantidad de tiempo permitido para la residencia
  - vi. Igualdad de trato: cláusulas de trato nacional y no discriminación en las normas regionales
  - vii. Reconocimiento del derecho a la reunificación familiar
- 3- Área de “fortalecimiento institucional”: disposiciones tomadas para asegurar la ejecución de las decisiones tomadas.
- a. Creación de instituciones para la solución de controversias
  - b. Creación de instituciones de monitoreo

Luego, la implementación será llevada a cabo por personal operativo, en general, perteneciente a las burocracias nacionales<sup>93</sup>.

La formulación y aplicación de instrumentos en todas estas áreas darán como resultado una política (pública) regional que regule los flujos (los cambios de membresía en algunos de sus aspectos) de personas nacionales del bloque regional entre los países miembros.

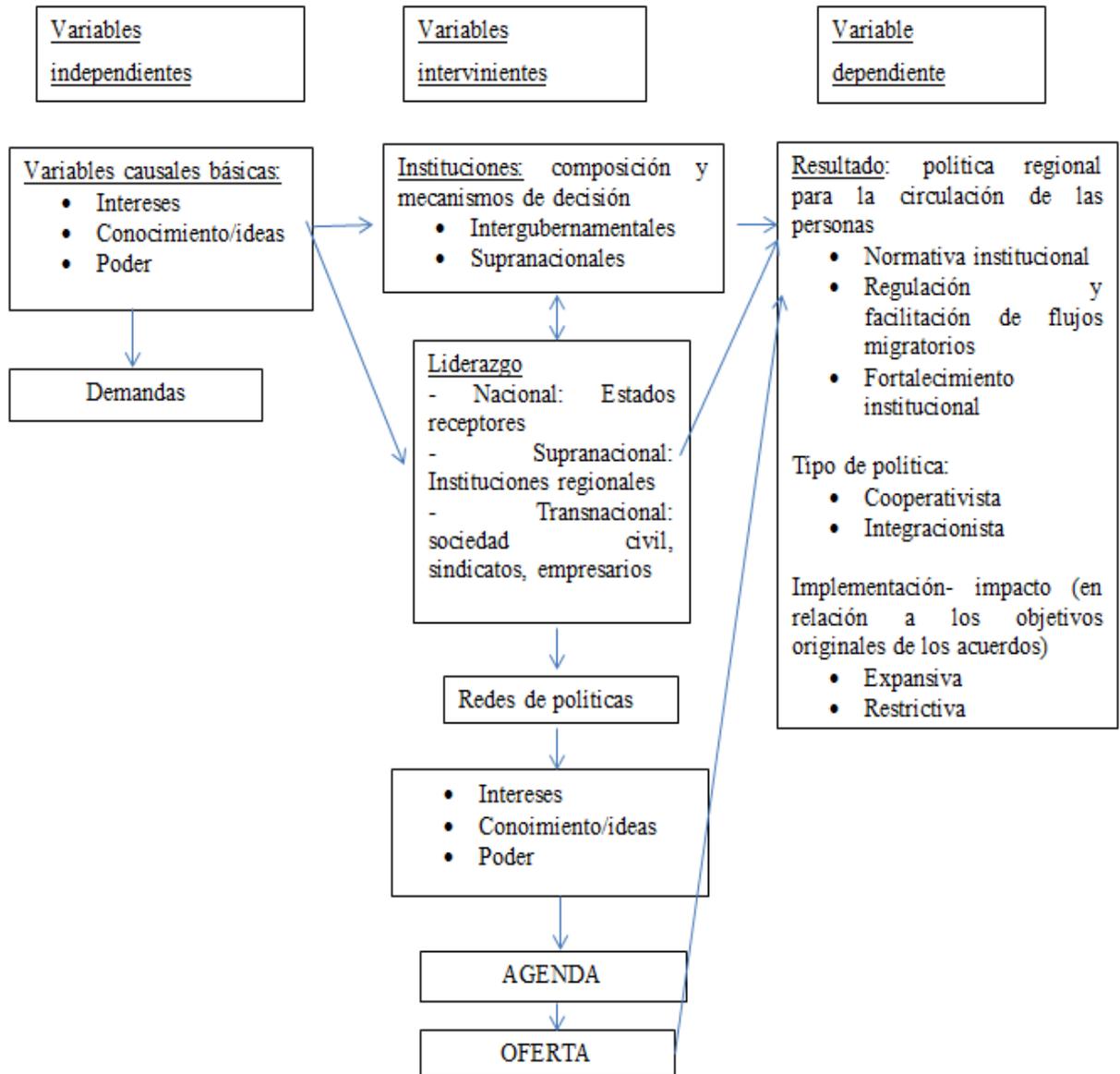
La complejidad de la tarea de acordar estas regulaciones se encuentra en la naturaleza social y política del concepto: la circulación de seres humanos, que afecta de manera directa a la soberanía de los Estados. Esta enumeración de “áreas” políticas sirve aquí como marco general para la identificación de las regulaciones que inciden en la circulación de las personas en un PIR. Este trabajo busca encontrar las peculiaridades de las políticas del Mercosur en esta materia.

Cuadro 2. Modelo de análisis para las políticas (públicas) regionales para la circulación de las personas

---

con este instrumento, es la menos documentada de las dimensiones de la cooperación regional en materia migratoria.

<sup>93</sup> Por razones de extensión y debido a que este trabajo se centra en la *elaboración* de las políticas regionales, aquí no se realiza un estudio pormenorizado de la forma en que cada norma es implementada, sino que el análisis sobre la implementación se basa en los testimonios de los funcionarios que trabajan con ellas y en la bibliografía especializada.



Fuente: Elaboración propia en base a Laursen (2010a).



### **Capítulo 3: Panorama migratorio: patrones, flujos, stocks y tendencias mundiales, regionales y subregionales**

*“Man is of all sorts of luggage the most difficult to be transported.” - Adam Smith*

A continuación, se brindan datos cuantitativos que sirven para ilustrar la magnitud del fenómeno migratorio y las formas y características que estos flujos adoptan a lo largo del tiempo, es decir, sus patrones. También se proveen, sistematizan y comparan datos correspondientes a diversos periodos, enfocándose en las décadas del ochenta y los inicios y fines de los noventa, para poder realizar una lectura crítica de los mismos, contrastar y evaluar la evolución de los procesos. Asimismo, se brinda información sobre los niveles educativos y las calificaciones de las ocupaciones laborales que desempeñan los migrantes. Ante la ausencia de estudios que vinculen las dinámicas poblacionales con las políticas, se ha elaborado este panorama, que permite comprender los caracteres particulares de las migraciones en el Mercosur en un marco del contexto internacional. Así, se puede apreciar tanto el papel de cada actor en su condición de Estado emisor, de tránsito o receptor de migrantes, como las dinámicas migratorias norte-sur e intrarregionales, fundamentales para comprender la internacionalización y la regionalización de las políticas migratorias, así como los caracteres particulares de las normas internacionales y regionales.

Este capítulo está basado en los censos nacionales de los cuatro Estados miembros del Mercosur, el proyecto IMILA del CELADE (que sistematiza datos de los censos nacionales)<sup>94</sup>, diversos informes de la OIM, la base de datos de población de Naciones Unidas, informes del PNUD y literatura especializada.

En primer lugar, se brinda un panorama general de la situación a nivel internacional, para conocer los patrones y caracteres que ha adquirido el fenómeno en las últimas décadas. Se ve en particular, la importancia mundial del patrón intrarregional que, como fue mencionado, ayuda a comprender la cooperación estatal regional en cuestiones

---

<sup>94</sup> Siguiendo a Massey, et.al. (2008: 204), el proyecto IMILA provee “información confiable sobre los stocks y características de los migrantes en diferentes países”. A su vez, la comparación de los censos da un indicador “bastante rústico” del volumen de migración internacional década por década. Pero ante la falta de estadísticas de buena calidad en la región, se convierten en la principal fuente de datos para el estudio. Ceccorrulli, et.al. (2011) recomiendan a los censos como la fuente más confiable para medir stocks migratorios.

El proyecto IMILA, a la fecha (diciembre de 2015), ha sistematizado los datos de los censos hasta los censos de inicios de la década del 2000, no así los de los 2010, razón por la cual el estudio de la evolución de los perfiles sociolaborales de los migrantes no incluye la década de 2010 (ver *infra*).

migratorias. Luego, se detalla la situación en América latina, en Suramérica y en cada uno de los países del Mercosur en particular<sup>95</sup>, estudiando los perfiles educativos y laborales de los migrantes intrazona y su evolución a lo largo de la década de los noventa y hasta comienzos de los 2010<sup>96</sup>, para conocer las transformaciones en los caracteres, patrones y flujos migratorios a partir del inicio del PIR. Finalmente, se hace un balance y resumen del escenario predominante en el Mercosur, que combina datos sobre la evolución de los stocks migratorios y de los grupos de migrantes según su nivel de calificación, en términos absolutos y porcentuales, para su mejor apreciación y lectura.

### 3.1. Patrones mundiales

Como fue mencionado anteriormente, la cantidad de migrantes internacionales en relación a la población mundial es menor que hace un siglo atrás (Arango, 2007). Sin embargo, en términos de stock<sup>97</sup> representa una de las mayores cantidades registradas en la historia.

En 1980, se calculaba que el stock total de migrantes en el mundo era de 93.7 millones de personas (UNDP, 2008), en 1990, luego de la desintegración de la URSS y el conflicto en los Balcanes, el número ascendió a 155 millones. Una década después, a 178 millones. En la actualidad se estima que el stock es de 214 millones de personas (ONU, 2012), es decir que la población migrante mundial creció más de 27% en veinte años. Entre estos migrantes, 127 millones residen en países desarrollados y 86 millones en países menos desarrollados (ONU, 2012)<sup>98</sup>. Como lo muestra la tendencia, se espera que estos números se incrementen en las próximas décadas, llegando a sumar 401 millones en 2050 (OIM, 2010)<sup>99</sup>. En términos porcentuales, sin embargo, esto supone

---

<sup>95</sup> El cálculo de la migración intrarregional para cada país se realiza siguiendo la sugerencia de Ceccorulli, et.al. (2011: 76): para países individuales, se calcula la suma de todos los flujos bilaterales de los Estados miembros.

<sup>96</sup> Ver *infra*.

<sup>97</sup> El concepto de stock hace referencia a la cantidad de personas residiendo en un país distinto del de su nacionalidad en un momento determinado, lo cual es resultado de flujos migratorios ocurridos anteriormente.

<sup>98</sup> Debido a la naturaleza dinámica del fenómeno y a las definiciones y categorías divergentes utilizadas en cada uno de los países, existen controversias con respecto a la validez de estas estadísticas. Sin embargo, “existen buenas razones para creer que la magnitud es la correcta” (PNUD, 2009: 23). Los informes del BM, PNUD y ONU realizan estimaciones similares.

<sup>99</sup> Para Castles y Miller (2009: 5) se espera que la “era de la migración” tenga una duración prolongada, y que estas tendencias al alza en la cantidad de migrantes, y los nuevos patrones se consoliden e incluso surjan nuevos. Esto se debe básicamente al proceso de globalización y los cambios que provoca, sumado a las inequidades de desarrollo e ingresos entre Norte y Sur del mundo, presiones políticas,

que en la actualidad tan sólo el 3% de la población mundial (ONU, 2012) es “migrante internacional”, con lo cual, se podría afirmar que el 97% de la población no abandona su país de nacimiento, por lo que la migración constituye una excepción. Algunos autores afirman que, dados los cambios tecnológicos y económicos actuales, esta relativa estabilidad de las poblaciones es un fenómeno sorprendente por sí mismo (Massey, et.al., 2008; Jordan y Düvell, 2003: 66).

Sin embargo, estos cambios sí influyeron en las características que adquirieron las formas de movilidad internacional de las personas. Como fue mencionado al inicio de este trabajo, es un proceso que afecta a las sociedades receptoras y emisoras como un todo (Castles y Miller, 2009: 7).

En el mundo, uno de los cambios más notables fue el de los países emisores y receptores: en 1970, 29 países eran considerados “emisores” de migrantes y 39 “receptores”. Veinte años después, en 1990, los emisores eran 55, los receptores 67, y se agregó una nueva categoría: aquellos que cumplían ambas condiciones simultáneamente, sumando quince países. En la década del 2000, se podría agrupar a los países receptores en cinco grandes sistemas migratorios<sup>100</sup> internacionales: Norteamérica, Europa occidental, la región del Golfo Pérsico, el Pacífico occidental y el Cono Sur de Suramérica (Massey, et.al., 2008), que son destinatarios de flujos provenientes de múltiples procedencias. A estos se les añaden algunos países que no forman parte de ningún sistema reconocible, como Israel, Libia, Costa Rica o Sudáfrica. Los principales países de emigración se encuentran en Asia, América Latina y África. Todos estos cambios llevan a que, en la actualidad, casi todos los países del mundo sean a la vez, receptores, emisores y de tránsito (Arango, 2007) y por esto se pueda afirmar que son pocos países los que no se encuentran afectados por los flujos migratorios. A esto se suma un rasgo destacable de los actuales patrones migratorios: la creciente “circularidad” o “periodicidad” de las migraciones en las últimas décadas (Perera, 2010: 17): entre el 20 y el 50 por ciento de los inmigrantes deja el país de destino dentro de los cinco años de su llegada (Panizzon, 2010a: 5).

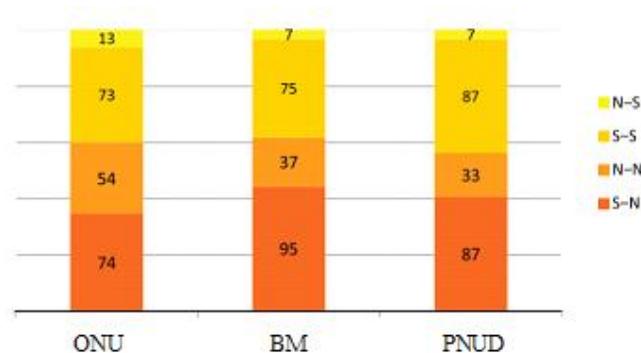
---

medioambientales y demográficas, conflictos políticos o étnicos, y los procesos de integración que afectan principalmente a los movimientos laborales.

<sup>100</sup> “Los sistemas migratorios son espacios, o campos definidos, por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número determinado de regiones de origen. Tales asociaciones no son mero resultado de las corrientes migratorias, sino que se ven reforzadas por conexiones y vínculos de distinta naturaleza”. Los elementos más comunes que definen la existencia de un sistema migratorio son, entre otros: “un grado relativo de homogeneidad estructural, la contigüidad o proximidad geográficas, la similitud de políticas migratorias y la pertenencia común a organizaciones supranacionales” (Arango, 2003: 21).

Estas tendencias se pueden agrupar en cuatro grandes patrones migratorios mundiales, que son, en orden de significatividad numérica: sur-norte (40%), sur-sur (33%, si bien se estima el número podría ser mayor, por falta de datos), norte-norte (22%) y norte-sur (5%) (OIM, 2013)<sup>101</sup>. Estas proporciones sufren leves cambios dependiendo de qué países estén comprendidos dentro de las clasificaciones “norte” o “sur”. A continuación se muestran las interpretaciones de tres de las fuentes más utilizadas.

Gráfico 1. Stock de migrantes internacionales (en millones) en 2010 según los cuatro grandes patrones de acuerdo a las clasificaciones de Naciones Unidas, Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



Fuente: OIM (2013).

Cabe destacar que los destinos tradicionales fueron y siguen siendo, en su mayoría, países desarrollados: EEUU y Canadá, los países árabes productores de petróleo, Inglaterra, Holanda, Francia, Alemania, Bélgica, Suiza, los países nórdicos, Australia y Sudáfrica (Mármora, 2004: 31).

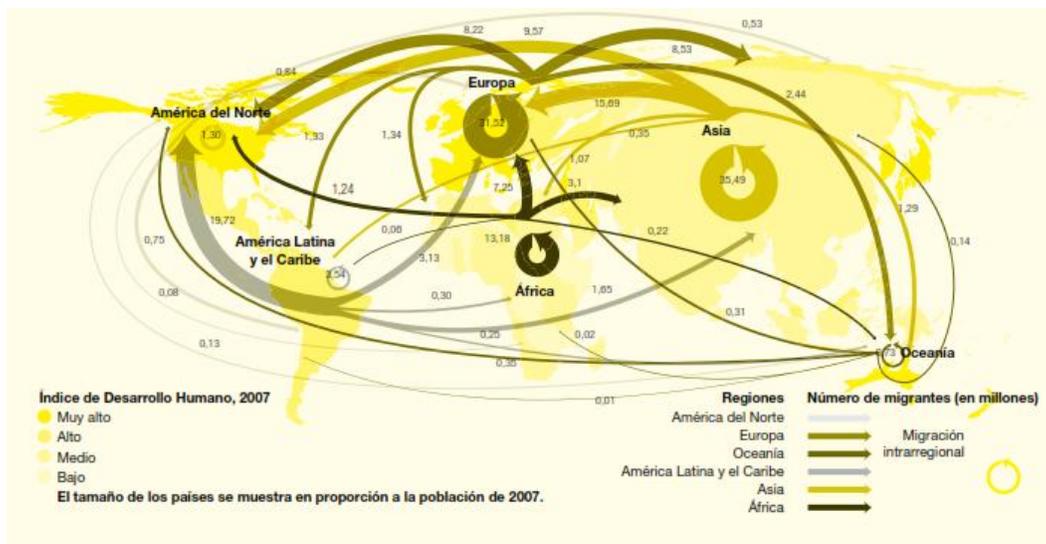
Un patrón que se mantiene a lo largo del tiempo son las migraciones intrarregionales: casi la mitad de todos los migrantes internacionales se desplaza dentro de su región y entre estos, un 40% a un país vecino. La sumatoria de los flujos norte-norte y sur-sur daría cuenta de que más de la mitad (55% aproximadamente) de los migrantes se desplaza a un país de desarrollo relativo similar al de origen. Además, las proximidades no son sólo geográficas: seis de cada 10 migrantes se trasladan a un país donde la religión principal sea la misma que la suya y cuatro de cada 10 migran a un país con el mismo idioma que el suyo (PNUD, 2009: 23). Por esto, el informe de desarrollo del PNUD (2009) sostiene que la mayor parte de las migraciones internacionales no se

<sup>101</sup> Estas son estimaciones correspondientes al año 2010.

producen entre países con niveles de desarrollo muy diferentes, sino todo lo contrario. Blanco (2006) y Martin y Widgren (2002) agregan que considerando que alrededor del 80% de la población mundial vive en un PED, la mayor parte de los movimientos poblacionales se da entre estos países (a pesar de que el 40% de los migrantes internacionales reside en PDs y que estos sigan siendo considerados destinos “tradicionales”, como fue mencionado). El PNUD atribuye este fenómeno a los costos de la movilidad entre grandes distancias y a las políticas migratorias restrictivas. Pellerin (1993: 249) agrega que los procesos de integración regional y la concentración regional de actividades económicas llevan a la intensificación de los flujos migratorios entre países “de alguna manera, económicamente integrados”.

Los PIR tienen como premisa principal la facilitación del intercambio de “flujos”: de bienes, servicios y, eventualmente, personas. La proliferación de PIR a partir de los ochenta-noventa, sumado al fuerte carácter intrarregional de las migraciones internacionales hace que las regiones se constituyan en uno de los foros más importantes para la discusión y regulación de la movilidad transfronteriza de las personas. Por todas estas razones, podríamos afirmar que las migraciones intrarregionales representan el patrón y la forma de movilidad internacional con más significatividad en la actualidad.

Mapa 1. Origen y destino de los migrantes internacionales, año 2000 (principales corredores migratorios del mundo)



Fuente: PNUD (2009).

Tabla 1. Migraciones internacionales Norte-Sur 1990 a 2010

Área de destino	Área de origen					
	Mundo	Porcentaje del total	Mundo	Porcentaje del total	Mundo	Porcentaje del total
	1990		2000		2010	
Mundo	155.203.961		178.291.076		214.199.193	
Países desarrollados	820.40.624	52,86	104.212.167	58,45	127.761.630	59,65
Países menos desarrollados	73.163.337	47,14	74.078.909	41,55	86.437.563	40,35

Fuente: ONU (2012).

### 3.2. América Latina

Se estima que en 1990 el stock total de migrantes internacionales en América Latina era de 7.1 millones de personas. En el 2000 se registró una disminución totalizando 6.5 millones de personas migrantes. En 2010, los stocks se recuperaron, totalizando 7.7 millones (ONU, 2010; OIM, 2010). A pesar de lo significativo de estas cantidades, en las últimas décadas, América Latina se convirtió en una región de emigración neta, registrándose los mayores flujos de emigrantes (11 millones de personas) entre 2000 y 2010. En el año 2000, un total (stock) de 26 millones de latinoamericanos residían en un país distinto del suyo (OIM, 2010), representando el 15% del stock total de migrantes internacionales en el mundo y siendo la región que con mayor tasa neta de emigración (Perera, 2010). La subregión que más emigrantes extra regionales provee es América Central (6.8 millones), seguida por Suramérica (3 millones) y el Caribe (1.2 millones en 2010) (OIM, 2010)<sup>102</sup>.

A lo largo de la historia de América Latina se han destacado cuatro grandes patrones migratorios (Martínez y Vono, 2005): primero, el de la inmigración de ultramar, proveniente en su mayoría del sur de Europa y en menor medida del Cercano Oriente y de Asia. Segundo, la migración intrarregional, presente a lo largo de la historia de la región. Tercero, la migración extra regional hacia EEUU, creciente a lo largo del

<sup>102</sup> Sin incluir a México, que es el principal emisor de migrantes del mundo (ver *infra.*) y por esa razón, su inclusión tiene un gran impacto sobre los promedios regionales, distorsionándolos.

tiempo, siendo en la actualidad el principal destino de latinoamericanos. Y cuarto, la migración extra regional hacia “destinos no continentales”, la que podríamos denominar “extra-continental” (o “transoceánica”) (Durand, 2009), destinada fundamentalmente a Europa- especialmente España- y a Japón. Este último patrón comienza a cobrar importancia a partir de la década del noventa. Estos patrones no son mutuamente excluyentes, sino que coexisten, variando en intensidad e importancia a lo largo del tiempo (Martínez y Vono, 2005: 41).

Dado los objetivos centrales de esta investigación, este trabajo se centrará en el segundo patrón, el intrarregional<sup>103</sup>. Las migraciones intralatinamericanas constituyen una “característica clásica” de los países de la región, por su frecuencia y raíces históricas (Durand, 2009; Martínez Pizarro y Villa, 2005: 5; Patarra, 2002). Para Massey et.al. (2008: 197), históricamente, gran parte de los movimientos poblacionales en Suramérica en particular se daba en las regiones fronterizas. Esto era así ya que las fronteras fueron impuestas en los procesos de descolonización, dividiendo sociedades que previamente estaban bajo la misma administración o que compartían la misma cultura o etnicidad. Por esa razón, dichas fronteras convirtieron en migrantes internacionales a personas que anteriormente eran tan sólo “viajantes locales”.

En consecuencia, este patrón se identifica por un intenso movimiento entre países cercanos y entre zonas fronterizas, facilitado por proximidades geográficas y culturales, dando lugar en muchos casos a un intenso dinamismo comercial (Martínez y Vono, 2005). Los “corredores” migratorios que predominan están configurados entre países limítrofes: desde Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay hacia Argentina, desde Colombia hacia Venezuela, y desde Nicaragua hacia Costa Rica (OIM, 2010: 157).

Entonces, la migración intrarregional posee un carácter histórico y es anterior al proceso de integración regional. Sin embargo, al mismo tiempo, el carácter que adquirieron a partir de los noventa guarda relación con estos procesos de integración y apertura<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Cabe precisar que a escala intrarregional, es dificultoso conocer con exactitud las tendencias y patrones migratorios debido a la limitada disponibilidad de datos. El CELADE (División de Población de la CEPAL) reiteradamente ha llamado la atención acerca de este problema y la falta de capacidad de los países de la región para recopilar y producir información (Perera, 2010). Estos problemas son mayores para la cuantificación de los migrantes irregulares.

<sup>104</sup> Existe un disenso en la literatura en cuanto a la medida en la cual los procesos de integración regional y el Mercosur en particular facilitó o promovió la movilidad transfronteriza de las personas. Durand (2009: 15) atribuye al Mercosur una “considerable” responsabilidad en la facilitación de las migraciones regionales, con lo que coinciden Massey et.al. (2008: 210); mientras que, para Pellegrino (2009: 25) “la existencia del Mercosur no ha tenido consecuencias importantes sobre los flujos migratorios, ni en su orientación ni en su ritmo”. Para esta autora, los factores que más influyen en los movimientos migratorios en la región son “las asimetrías económicas y los avatares económicos y políticos de cada uno

Este nuevo carácter se reflejó en el incremento de los movimientos temporales, cíclicos o circulatorios “que no suponen traslados de residencia entre países” (Durand, 2009; Martínez y Vono, 2005; Martínez Pizarro y Villa, 2000: 78).

Existe una fuerte vinculación de los flujos migratorios intrarregionales con los vaivenes económicos de los países y las redes sociales que colaboran para que los migrantes se inserten en el mercado laboral receptor (Durand, 2009; Martínez Pizarro y Villa, 2005). Esto se refleja en su evolución: los flujos de migrantes internacionales latinoamericanos dentro de la región comenzaron a incrementarse durante la década de 1970<sup>105</sup>, y en 1980 los stocks pasaron de 1.200.000 a 2.000.000 de personas (Martínez Pizarro y Villa, 2005; Villa y Martínez, 2001 en Martínez y Vono, 2005). Durante los años ochenta se registró un modesto crecimiento de los stocks de migrantes intrarregionales, alcanzando los 2.200.000 de personas (Martínez Pizarro y Villa, 2005; Martínez y Vono, 2005). Estos ‘modestos’ incrementos se atribuyen al impacto ‘diferido’ del crecimiento demográfico de los años cuarenta y cincuenta, las crisis económicas recurrentes y la inestabilidad política (Durand, 2009: 11) propia de esta etapa.

Durante los noventa, los stocks recuperaron intensidad en su crecimiento, llegando a registrarse 2.900.000 en el año 2000, lo que generalmente se atribuye a la recuperación de la democracia en los países receptores (Martínez Pizarro y Villa, 2005; Martínez y Vono, 2005). Entre 2010 y 2013, el stock de migrantes intrarregionales se incrementó un 6% (290.000 personas), dando como resultado que en 2013, 5.400.000 residían en algún otro país de la región (OIM, 2015).

Este paulatino incremento en la importancia de las migraciones intrarregionales lleva a que algunos afirmen (Durand, 2009: 7) que en las próximas décadas esto probablemente lleve a que la diferencia entre inmigrantes y emigrantes se estabilice y la región deje de ser de ‘emigración neta’.

Dentro de América Latina, los dos principales países receptores son Argentina y Venezuela. En el año 2000, estos dos países albergaban a casi dos tercios de los latinoamericanos residentes en un país de la región distinto del suyo (Martínez Pizarro y Villa, 2005: 6) y en 2013, el 46% (OIM, 2015) (ver gráfico 2).

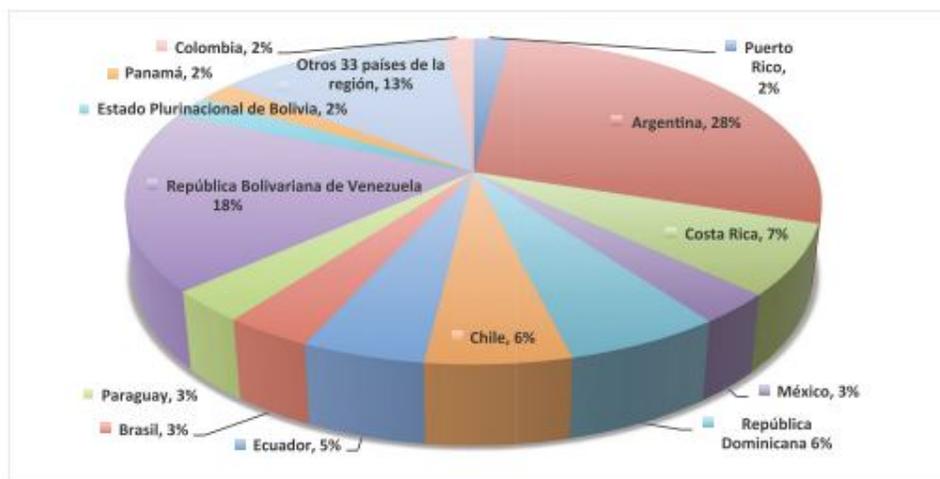
---

de los países”. Además, en las últimas décadas, como se mencionó, los migrantes se han dirigido en mayor parte a los países desarrollados.

<sup>105</sup> Sobre estas transformaciones, ver Massey, et.al. (2008).

Los principales países emisores de la región son México (que a su vez es el principal país emisor de migrantes de mundo), Colombia, Puerto Rico y Cuba, seguidos por El Salvador, Brasil, Jamaica, República Dominicana, Haití y Perú (OIM, 2010).

Gráfico 2. Principales países de destino de migrantes intrarregionales en América Latina y el Caribe, 2013 (porcentaje)



Fuente: OIM (2015).

### 3.2.1. Suramérica

En el contexto intrarregional, Durand (2009) distingue dos patrones: primero, el ya mencionado de migración fronteriza en el que los migrantes generalmente recorren cortas distancias y de corta duración en cuanto a residencia. Está relacionado con los movimientos estacionales vinculados a la agricultura. Son los casos de los bolivianos en el norte de Argentina, los paraguayos en el noreste argentino, peruanos en Ecuador, brasileños y paraguayos en ambos países. Estos movimientos, según el mismo autor (2009: 12), están facilitados por afinidades étnicas entre las poblaciones nativas a ambos lados de las fronteras.

El segundo patrón intrarregional, de mayores distancias y mediana duración en la estadía está dirigido a las ciudades. Posee dos modalidades: una, de migrantes de clase media profesionales y la otra, de trabajadores y campesinos, que es la más numerosa. Durand (2009) sostiene que esto constituye una distinción significativa, en tanto ambos grupos no se suelen mezclar entre sí. Los países que más personas del primer grupo han recibido son: Venezuela, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina.

Tabla 2. Stock total de inmigrantes en Suramérica por país 1990, 2000 y 2010

	1990	2000	2010
<b>Suramérica</b>	<b>4.239.695</b>	<b>4.158 627</b>	<b>4.788.020</b>
Argentina	1.649.919	1.540.219	1.449.293
Bolivia	59.590	89.058	145.817
Brasil	798.517	684.596	688.026
Chile	107.501	177.332	320.397
Colombia	104.277	109.609	110.297
Ecuador	78.663	101.352	393.641
Guyana Francesa	57.011	80.083	107.521
Guyana	4.095	7.973	11.599
Paraguay	183.335	175.430	161.306
Perú	55.993	59.937	83.258
Surinam	18.031	27.507	39.474
Uruguay	98.150	88.554	79.896
Venezuela	1.023.788	1.015.410	1.195.764

Fuente: ONU. World Population Division (2012).

### 3.3. Mercosur

Se estima que aproximadamente 2,7 millones de migrantes internacionales residían en los países del Mercosur en 1990 y 2,4 millones al finalizar la década (ONU, 2012). Este stock es mucho menor que a inicios de siglo XX, cuando la región recibió grandes números de inmigrantes europeos<sup>106</sup>. Esta reducción en términos porcentuales de la cantidad de inmigrantes en la región es un rasgo “casi exclusivo” de la misma, en comparación con el resto de América Latina y otras regiones del mundo (Perera, 2010: 24).

Los movimientos migratorios intrarregionales en el bloque, como fue mencionado, tienen una continuidad histórica, basada en la cercanía geográfica, la afinidad cultural y los factores de atracción y expulsión fomentados por las situaciones económicas del momento. En las últimas décadas este stock de migrantes aumentó gradualmente, lo que básicamente es atribuible al fuerte aumento de la inmigración en Argentina (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005: 87), sin embargo los stocks totales se redujeron levemente a

<sup>106</sup> En 1960, Argentina y Uruguay tenían un 12,6% y 7,6% de población extranjera respectivamente, en la actualidad tienen tan sólo el 4% y 2,5%. En Brasil, también se ha reducido a la mitad. Únicamente en Paraguay, se observó un crecimiento de los inmigrantes en comparación con el periodo 1960-2010, aunque se redujo con respecto a 1990 (Perera, 2010: 24).

inicios del 2000, lo que es posiblemente atribuible a retornos generados por la crisis económica registrada en la región y en Argentina en particular (ver tabla 29).

### 3.3.1. Argentina

Argentina destaca como el principal destino de las corrientes migratorias al interior del bloque, y en toda Suramérica, seguido por Venezuela, como fue mencionado. Sin embargo, cabe aclarar que a finales de la década del noventa e inicios del 2000, también se convirtió en un país emisor de migrantes, una situación desencadenada por la crisis económica en la que se encontraba el país.

Tabla 3. 1869-2001: Evolución de la migración mercosureña en Argentina (stock)

<b>País de nacimiento</b>	<b>1869</b>	<b>1914</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>
<b>Brasil</b>	5.919	36.269	42.757	33.476	34.712	41.330
<b>Paraguay</b>	3.288	28.592	212.200	250.450	325.046	550.713
<b>Uruguay</b>	15.076	88.656	51.100	133.453	117.564	116.592
<b>Total</b>	24.283	153.517	306.057	417.379	477.322	708.635

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC, 1996. La población no nativa de Argentina 1869-1991. Serie análisis demográfico, Buenos Aires, censo 2001 y censo 2010.

Tabla 4. Porcentajes de población de Mercosur en Argentina según país

<b>País de nacimiento</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>
<b>Brasil</b>	8,02	7,27	5,83
<b>Paraguay</b>	60,01	68,10	77,71
<b>Uruguay</b>	31,97	24,63	16,45
<b>Total</b>	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de censos INDEC 1991, 2001 y 2010.

Tabla 5. Evolución de la población extranjera en Argentina, y de la limítrofe con respecto al total (stock, números totales)

<b>Año</b>	<b>Población total</b>	<b>Población extranjera</b>	<b>Porcentaje de extranjeros</b>	<b>Población extranjera</b>	<b>Porcentaje de extranjeros</b>
------------	------------------------	-----------------------------	----------------------------------	-----------------------------	----------------------------------

		<b>total</b>	<b>sobre población total</b>	<b>limítrofe</b>	<b>límitrofes sobre población extranjera</b>
<b>1869</b>	1.737.076	210.189	12,10	41.360	19,68
<b>1914</b>	7.885.237	2.357.952	29,90	206.701	8,77
<b>1980</b>	27.947.447	1.912.217	6,84	753.428	39,40
<b>1991</b>	32.615.528	1.628.210	4,99	817.428	50,20
<b>2001</b>	36.260.130	1.531.940	4,22	923.215	60,26
<b>2010</b>	40.117.096	1.805.957	4,50	1.245.054	68,94

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales 1991, 2001 y 2010.

La población de inmigrantes limítrofes en Argentina con respecto al total de migrantes del país se ha incrementado notablemente. Mientras a principios de siglo XIX representaban casi el 9% de la población extranjera, en 1980 eran el 39,4%, a inicios de los noventa 50%, una década después, 60% y en 2010 estaba cerca del 70% (ver tabla 5).

Del total de la población migrante intra-mercosureña, a inicios de 2000, se calculaba que el 64% tenían como destino este país y a inicios de 2010, era casi el 74% (ver tabla 25). A su vez, los mercosureños conformaban el 30% del stock total de migrantes del bloque a inicios del 2000 y el 39% a inicios de 2010 (ver tabla 25).

Los flujos de llegada de estos inmigrantes son muy difíciles de medir en toda la región, ya que la fuente más adecuada para hacerlo serían los registros de fronteras. Ahora bien, la calidad de los datos en las mismas es muy baja ya que resulta difícil distinguir entre categorías de migrantes (turista, residente permanente, inmigrante, etc.) (OIM, 2008). Por lo tanto, aquí se brinda un panorama general elaborado a partir de los datos de los censos nacionales sistematizados por el CELADE (2006). Como fue indicado en el pie de página 94, dicho procesamiento de datos aún no ha alcanzado a los censos de 2010 (a mayo de 2016), el estudio sobre aspectos educativos y laborales realizado aquí llega hasta inicios del 2000 (para los cuatro países).

Desde la década del ochenta en Argentina se registra un incremento pronunciado de la llegada de paraguayos. De manera similar sucede con los uruguayos, cuya representación numérica comienza a descender a inicios del 2000. La población brasileña se mantiene relativamente estable en el tiempo, llegando a sus picos máximos

en la década del ochenta, desciende levante en los noventa- inicios del dos mil u se vuelve a recuperar en 2010.

Con respecto a la representatividad de cada país de Mercosur en Argentina, los paraguayos son la población más numerosa en términos de stock y porcentuales, sumando casi el 78% del total de la población mercosureña en 2010, lo que indica un crecimiento sostenido de este grupo tanto en términos de stock como en comparación al resto. Le sigue Uruguay y Brasil (ver tablas 3 y 4). Para Uruguay, Argentina es el destino más importante en la región. Los uruguayos residentes en Argentina en el censo 2001 representan el 3,7% de la población del Uruguay y en el de 2010, el 3,4%, aunque la tendencia comienza a decrecer en la década 1990-2000 (ver tabla 3 y 25). En cambio, la población argentina residente en Uruguay en 2001 es mucho menor (26 mil), menos de la mitad de la residente en Paraguay (Perera, 2010: 35) y dicho número se está reduciendo (ver tabla 20), por lo que se puede hablar de una gran asimetría de Argentina como país receptor y no así emisor de migrantes, con respecto a sus socios. A pesar de esto, cabe destacar que la población argentina en todos estos países está en aumento (Patarra, 2002) (si bien sufre un leve descenso en Brasil).

Tabla 6. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Años de Estudio Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Brasil	1991	31.127	11.567	8.074	5.633	5.853
	2000	32.538	9.503	5.319	7.695	10.021
	Porcentaje de variación	2,22	-9,80	-20,57	15,47	26,26
Paraguay	1991	241.282	54.059	68.584	75.919	42.720
	2000	313.212	61.280	45.619	136.455	69.858
	Porcentaje de variación	12,97	6,26	-20,11	28,50	24,11
Uruguay	1991	127.490	7.577	26.430	41.778	51.705
	2000	115.188	7.973	6.661	43.529	57.025
	Porcentaje de variación	-5,07	2,55	-59,74	2,05	4,89
<b>Total Mercosur</b>	1991	399.899	73.203	103.088	123.330	100.278
	2000	460.938	78.756	57.599	187.679	136.904

<b>Porcentaje total de variación</b>						
<b>Mercosur</b>		7,09	3,65	-28,31	20,69	15,44

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 7. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

<b>País de origen</b>	<b>Año del censo</b>	<b>Porcentajes sobre el total</b>			
		<b>Menos de 4 años</b>	<b>de 4 a 6 años</b>	<b>de 7 a 9 años</b>	<b>10 años y más</b>
Brasil	1991	37,16	25,94	18,10	18,80
	2000	29,21	16,35	23,65	30,80
Paraguay	1991	22,40	28,42	31,46	17,71
	2000	19,57	14,56	43,57	22,30
Uruguay	1991	5,94	20,73	32,77	40,56
	2000	6,92	5,78	37,79	49,51
<b>Total Mercosur</b>	1991	18,31	25,78	30,84	25,08
	2000	17,09	12,50	40,72	29,70

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Los datos disponibles indican que, a inicios del 2000 casi un tercio de la población migrante mercosureña en Argentina poseía un nivel educativo bajo y medio-bajo<sup>107</sup>, la mayoría posee nivel medio y casi un tercio, nivel medio-alto y alto. Resulta significativo notar que, a lo largo de la década, el grupo que más bajó en su representación fue aquel con un nivel bajo y medio-bajo (este último descendió un 28% en promedio), el que más aumentó (un 20%) es el de nivel medio mientras que el nivel más alto también aumentó, en un 15%. Esto se explica principalmente a partir del descenso de alrededor del 20% en los grupos con educación media-baja brasileños y paraguayos, y del pronunciado descenso en este grupo entre los uruguayos (casi un 60%) (ver tabla 7). Por lo tanto, se puede afirmar que estos años se caracterizan por un importante aumento de la inmigración de nacionales del Mercosur con niveles

<sup>107</sup> En este trabajo, por tratarse de los únicos datos disponibles, se considera nivel bajo: educación formal de 0 a 4 años; medio-bajo: 4 a 6 años; medio: 7 a 9 años; medio-alto y alto: más de 10 años.

educativos medios, medios-altos y altos, siendo estos la mayor parte del total de inmigrantes mercosureños.

La población que mayor nivel educativo presenta es la uruguaya, siendo los niveles medios-altos y altos casi un 50% del total a inicios del 2001. Le sigue la población brasileña, casi un tercio posee un nivel medio-alto y alto, y por último la paraguaya (ver la tabla 7).

El grupo que más aumentó con respecto a la década anterior es el de brasileños con más de 10 años de educación formal (registra un 26% de aumento, y conforma un 30% del total de la población censada de ese país- ver tablas 6 y 7). Esto serviría para confirmar que el segundo patrón migratorio intrarregional, el urbano, es uno de los más importantes entre Argentina y Brasil, en particular el de clases medias y profesionales. Patarra (2002) sostiene que este tipo de movilidad se intensificó con el proceso de integración económica y desde 1994 en particular, ya que el número de técnicos, ejecutivos, profesionales y gerentes transferidos de empresas se incrementó. Por esto, un 40% de los residentes brasileños en el área metropolitana de Buenos Aires completó o superó el nivel secundario de educación formal.

Con respecto a los perfiles laborales, los censos registran que más del 60% de los inmigrantes procedentes de países limítrofes se ubican en edades activas<sup>108</sup>, llegando a constituir el 5,9% de la PEA de Argentina (Censo Nacional 2001). Entre los mercosureños, los uruguayos son los que, en términos proporcionales al total de su población en Argentina, están más representados en cuanto a su calificación profesional (12,44% en 1991 y 4,67% en 2001- ver tablas 8 y 9), sin embargo, a lo largo de la década hubo un marcado descenso de este grupo. Además, cabe notar que los brasileños se encuentran por encima del promedio total en la suma de poblaciones que ejercen trabajos con calificaciones profesionales y técnicas, a pesar de su marcado descenso a inicios de 2001. A su vez, en 1991 los brasileños eran el grupo más numeroso ejerciendo tareas sin calificación (38% del total de brasileños), lo cual se revierte a inicios de 2001 (a menos de la mitad, 12%). Por último, los paraguayos, son el grupo con la representación proporcional más baja en calificaciones profesionales en 1991 y profesionales y técnicas en 2001. Y si bien en 2001 son el grupo que proporcionalmente mayoritario ejerciendo tareas sin calificación, este grupo es 8 puntos porcentuales menor que en el censo de 1991.

---

<sup>108</sup>Las personas en edad activa son aquellas que tienen entre 14 y 60 (mujeres) / 65 (varones) años.

Asimismo, es importante tener en cuenta que a inicios de 2001 hubo un importante crecimiento del total de personas migrantes buscando trabajo, lo que puede explicarse por la grave situación económica que atravesaba Argentina.

Tabla 8. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 1991.<sup>109</sup>

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Brasil	Paraguay	Uruguay	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>País</b>						
<b>Total</b>	14.999	136.271	53.621	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>	965	5.652	66.70	6,43	4,15	12,44
<b>Calificación técnica</b>	6.102	62.621	9.771	40,68	45,95	18,22
<b>Calificación operativa</b>	1.688	15.751	15.570	11,25	11,56	29,04
<b>No calificada</b>	5.779	44.512	16.715	38,53	32,66	31,17
<b>Buscan trabajo</b>	465	7.735	4.895	3,10	5,68	9,13

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 9. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 2001.

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes sobre el total		
	Brasil	Paraguay	Uruguay	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>País</b>						
<b>Total</b>	16.259	188.846	76.795	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>	945	2.308	3.583	5,81	1,22	4,67
<b>Calificación técnica</b>	2.087	8.585	8.784	12,84	4,55	11,44
<b>Calificación operativa</b>	7.489	54.908	27.277	46,06	29,08	35,52
<b>No calificada</b>	1.959	46.914	12.107	12,05	24,84	15,77
<b>Buscan trabajo</b>	2.985	68.296	21.282	18,36	36,16	27,71

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

### 3.3.2. Brasil

Brasil es uno de los países tradicionalmente considerados de inmigración en la región. Hasta 1960, recibió inmigrantes europeos y de Medio Oriente. A partir de ese momento,

<sup>109</sup> Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: dirigentes de empresas/funcionarios públicos superiores, profesionales, docentes, jefes superiores/capataces; Calificación técnica: técnicos, empleados, trabajadores especializados; Calificación operativa: empleados, vendedores; no calificada: peones, aprendices, cadetes, personal de maestranza, servicio doméstico.

el saldo migratorio ha tendido a compensarse, llegando ser considerado “nulo” (Pellegrino, 2009: 22), por lo que en la actualidad también es considerado un país de emigración.

A pesar de esto, es aún el tercer receptor de población de la misma región en América Latina (Patarra, 2002) (ver tabla 2). Una muestra de esto son las comunidades de latinoamericanos, que comenzaron a incrementarse en las principales ciudades brasileñas en las últimas décadas, si bien su volumen es pequeño en relación a la población total del país (0,1%) (Pellegrino, 2009: 22). Entre estas comunidades, las mercosureñas representan en total casi el 11% de la población extranjera a inicios del 2010 (ver tabla 10). Si bien en términos absolutos estos números son muy pequeños, la población mercosureña se mantiene relativamente estable en Brasil, mientras que el resto de la población extranjera sufrió un abrupto descenso a inicios del 2000 y una leve recuperación en la década siguiente.

Tabla 10. Evolución de la población extranjera en Brasil (stock y porcentaje)

País de procedencia				Porcentaje sobre el total de extranjeros		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	28.350	27.597	26.632	3,55	4,03	3,87
Paraguay	21.394	28.891	25.502	2,68	4,22	3,71
Uruguay	23.363	24.799	23.325	2,93	3,62	3,39
Otros	725.410	603.309	612.567	90,84	88,13	89,03
<b>Total</b>	<b>798.517</b>	<b>684.596</b>	<b>688.026</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU (2012).

En Brasil, los argentinos y los uruguayos son los que más años de educación formal poseen, y estos números se incrementaron a lo largo de la década: el porcentaje de argentinos con 10 años o más de educación aumentó más de un 10%, llegando a ser casi el 69% del total de argentinos en 2000, mientras que los uruguayos incrementaron este grupo en un 13%, llegando al 55,66% de su total en 2000. Ambos grupos inciden en los números totales del Mercosur: la población más numerosa (49,12% del total en 2000) es la que posee 10 años o más de estudio (ver tablas 11 y 12). Esto explica el gran incremento en la inmigración urbana hacia Brasil: en esta década, una gran parte de los flujos migratorios internacionales se concentraron en las dos principales ciudades de ese

país, San Pablo y Rio de Janeiro. En la primera, los argentinos representan el 16% del total de la población migrante (OIM, 2009: 20), siendo una de las comunidades extranjeras más numerosas.

Los paraguayos son el grupo que menor cantidad de años de estudio posee: entre el 60 y el 65% del total cursó menos de 6 años (tabla 12).

Tabla 11. Población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Años de Estudio Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1991	24.233	2.929	3.539	3.355	14.410
	2000	25.763	2.113	3.055	2.866	17.730
	Porcentaje de variación	3,06	-16,19	-7,33	-7,87	10,33
Paraguay	1991	16.453	5.905	4.728	1.949	3.871
	2000	24.803	7.761	7.254	4.230	5.558
	Porcentaje de variación	20,24	13,58	21,08	36,92	17,89
Uruguay	1991	21.097	2.565	4.935	3.486	10.111
	2000	23.728	2.184	4.761	3.575	13.208
	Porcentaje de variación	5,87	-8,02	-1,79	1,26	13,28
<b>Total Mercosur</b>	1991	61.783	11.399	13.202	8.790	28.392
	2000	74.294	12.058	15.070	10.671	36.496
<b>Porcentaje total de variación Mercosur</b>		9,19	2,81	6,61	9,66	12,49

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 12. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados

País de origen	Año del censo	Porcentaje sobre el total			
		Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1991	12,09	14,60	13,84	59,46
	2000	8,20	11,86	11,12	68,82

Paraguay	1991	35,89	28,74	11,85	23,53
	2000	31,29	29,25	17,05	22,41
Uruguay	1991	12,16	23,39	16,52	47,93
	2000	9,20	20,06	15,07	55,66
<b>Total Mercosur</b>	1991	18,45	21,37	14,23	45,95
	2000	16,23	20,28	14,36	49,12

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados *supra*.

La OIM (2009: 34) atribuye el gran crecimiento de inmigrantes de alta calificación a la “reestructuración productiva” y el crecimiento económico que experimentó Brasil en las últimas décadas. Entre 1993 y 2008 hubo un aumento muy significativo de concesiones de autorizaciones de trabajo por parte del Ministerio de Trabajo de ese país (60% de aumento en 2008), dirigidas especialmente a trabajadores calificados. Los argentinos constituyeron una de las principales nacionalidades receptoras de estas autorizaciones, obteniendo 1316 entre 1993 y 1997, 3950 entre 1998 y 2004 y 3588 entre 2005 y 2008 (OIM, 2009: 24). La mayor representatividad de los argentinos dentro del grupo de trabajadores calificados es apreciable: constituyen el 46,6% del total de argentinos a inicios de los noventa, y casi el 54% en el 2000. Al mismo tiempo, se registró un incremento de más de 10 puntos porcentuales en la inmigración no calificada de las tres nacionalidades del Mercosur a inicios del 2000 (ver tablas 13 y 14)<sup>110</sup>.

Tabla 13. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1991<sup>111</sup>

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes		
	País	Argentina	Paraguay	Uruguay	Argentina	Paraguay

<sup>110</sup> Lo que puede ser atribuible al hecho de que no se contaba con estos datos en el Censo 1991 (ver pie de página 103).

<sup>111</sup> Elaborado a partir de datos según rama de actividad económica por grupos de ocupación. Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: autoridades públicas, directores y gerentes, profesionales de ciencias y artes; Calificación técnica y operativa: trabajadores de los servicios administrativos y vendedores, mineros y afines, oficiales, obreros, operarios y artesanos. Se agruparon estas dos categorías por no contar con datos más específicos sobre las tareas ejercidas. No calificada: trabajadores agrícolas, agropecuarios, forestales, caza y pesca. En este censo no se cuenta con mayor cantidad de datos sobre trabajadores no calificados.

<b>Total</b>	14.872	12.179	13.837	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>	6.932	1.571	4.144	46,61	12,90	29,94
<b>Calificación técnica y operativa</b>	7.471	8.729	8.904	50,24	71,68	64,35
<b>No calificada</b>	469	1.879	789	3,15	15,43	5,70

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 14. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000<sup>112</sup>

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes			
	País	Argentina	Paraguay	Uruguay	Argentina	Paraguay	Uruguay
<b>Total</b>		12.189	8.080	11.924	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>		6.562	1.687	4.481	53,84	20,88	37,58
<b>Calificación técnica y operativa</b>		4.288	3.699	5.498	35,18	45,78	46,11
<b>No calificada</b>		1.339	2.694	1.945	10,99	33,34	16,31

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

### 3.3.3. Paraguay

Paraguay es un país con importantes corrientes migratorias, tanto de entrada como de salida. Sin embargo, en los últimos años, la población extranjera ha tendido a reducirse. Brasil es el principal origen de los inmigrantes. Si bien el Censo Nacional de Población y Viviendas en 1992 registró 108.526 brasileños residiendo en el país, que representarían el 1,6% de la población total y 56% de la población extranjera (un porcentaje que se ha sostenido en el tiempo), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil registró en 1996 un total de 350.000 brasileños (Patarra, 2002), una de las razones por las que se estima que el porcentaje de extranjeros en situación irregular, particularmente de Brasil, es muy alto (Cortina y Robles, 2006: 195; Robles, 2004<sup>a</sup>: 25). Los mayores crecimientos en los stocks y flujos de inmigración brasileña se registraron en la década del ochenta y noventa, y comenzaron a decrecer a inicios del dos mil (ver

<sup>112</sup> Elaborado a partir de datos según rama de actividad económica por grupos de ocupación. Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: profesional directivo y de los poderes ejecutivo y legislativo, profesionales, técnicos y afines; Calificación técnica y operativa: empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores, mineros y afines, oficiales, obreros, operarios y artesanos. Se agruparon estas dos categorías por no contar con datos más específicos sobre las tareas ejercidas. No calificada: trabajadores agrícolas, agropecuarios y forestales, trabajadores no calificados y servicio doméstico.

tabla 15). Estos altos números de inmigrantes brasileños dieron origen a la popular denominación ‘brasiguayos’.

El segundo grupo más numeroso es el argentino, que está incrementándose. Esto es principalmente atribuible al retorno de padres paraguayos con hijos nacidos en Argentina, que poseen la nacionalidad de este país<sup>113</sup> (OIM, 2011a). La suma de ambos grupos (argentino y brasileño) constituyen la inmensa mayoría de la población migrante en Paraguay (84,2% del total de los inmigrantes registrados) (OIM, 2011a: 30) (ver tabla 15).

Tabla 15. Evolución de la población extranjera en Paraguay (stock, números totales y porcentaje)

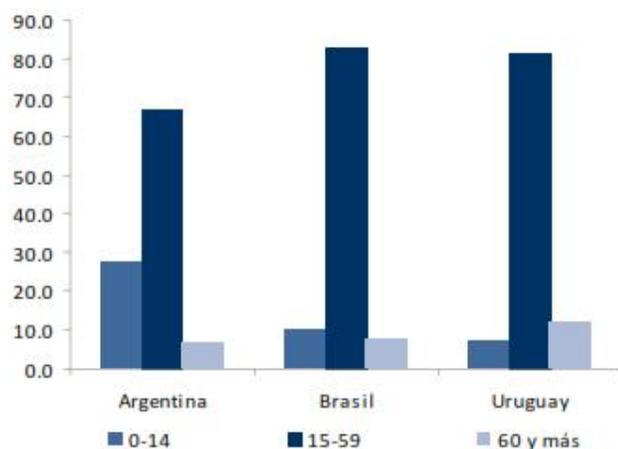
Lugar de nacimiento	1950	1982	1992	2002	2010
Argentina	20.297	43.638	49.166	63.153	65.919
Brasil	5.725	98.088	108.526	81.592	71.300
Otros	26.022	26.378	33.037	27.679	24.087
<b>Total</b>	53.994	170.086	192.721	174.426	161.306
<b>Porcentaje sobre población total del país</b>	3,9	5,6	4,6	3,4	2,5

Fuente: ONU (2012) y OIM (2011a).

Al igual que en Argentina, la inmensa mayoría de la población inmigrante proveniente del Mercosur se encuentra en edad activa (ver gráfico 2).

Gráfico 3. Población inmigrante procedente del Mercosur por edad según país de nacimiento, 2002.

<sup>113</sup> Esto se puede afirmar ya que el 27,3% del total de la población argentina residente en Paraguay tiene menos de 15 años (OIM, 2011a: 31).



Fuente: OIM (2011a) en base a CELADE- Proyecto IMILA.

Tabla 16. Población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Años de Estudio Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1992	37.883	5.209	12.007	8.444	12.223
	2000	48.909	310	15.399	5.097	28.103
	Porcentaje de variación	12,70	-88,77	12,38	-24,72	39,38
Brasil	1992	96.097	54.278	31.870	5.059	4.890
	2000	65.198	897	47.957	2.745	13.599
	Porcentaje de variación	-19,16	-96,75	20,15	-29,65	47,10
Uruguay	1992	2.842	116	482	475	1.769
	2000	2.971	14	423	99	2.435
	Porcentaje de variación	2,22	-78,46	-6,52	-65,51	15,84
Total Mercosur	1992	136.822	59.603	44.359	13.978	18.882
	2000	117.078	1.221	63.779	7.941	44.137
Porcentaje total de variación Mercosur		-7,78	-95,99	17,96	-27,54	40,08

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

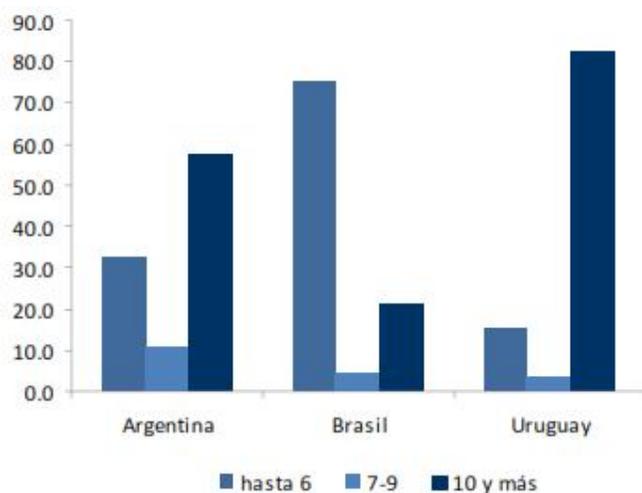
Tabla 17. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados

País de origen	Año del	Porcentajes sobre el total
----------------	---------	----------------------------

	censo	Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1992	13,75	31,69	22,29	32,27
	2000	0,63	31,49	10,42	57,46
Brasil	1992	56,48	33,16	5,26	5,09
	2000	1,38	73,56	4,21	20,86
Uruguay	1992	4,08	16,96	16,71	62,24
	2000	0,47	14,24	3,33	81,96
<b>Total</b> <b>Mercosur</b>	1992	43,56	32,42	10,22	13,80
	2000	1,04	54,48	6,78	37,70

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados *supra*.

Gráfico 4. Población inmigrante de países del Mercosur por años de escolaridad según país de nacimiento, 2002.



Fuente: OIM (2011a) en base a CELADE- Proyecto IMILA.

En lo que respecta a la educación formal de los inmigrantes mercosureños en Paraguay, en 1991, la inmensa mayoría (el 75% del total de la población Mercosur) tenía un nivel educativo bajo y medio-bajo. Incide fuertemente en esto la gran cantidad de brasileños que cuentan con menos de 7 años de estudio. Este perfil se corresponde con la composición social de la mayoría de este grupo: son residentes en áreas rurales y

fronterizas del noroeste del país y se dedican especialmente a tareas primarias (OIM, 2011a: 32; Cortina y Robles, 2006: 195; Robles, 2004a: 25). En comparación, los uruguayos son la comunidad que más nivel educativo registra: un 62% del total de uruguayos en 1991 y casi el 82% en 2000 tienen 10 años o más de educación formal. Le siguen los argentinos, con un 32% del total en 1991 y más de la mitad, 52%, en 2000. Estos últimos dos grupos son los que más crecieron en cuanto a su representatividad como población con mayor nivel educativo en el transcurso de la década. Se radican predominantemente en áreas urbanas (OIM, 2011a: 32) y ejercen en gran parte, actividades financieras y de negocios (Patarra, 2002). La evolución de los niveles de la educación formal de los inmigrantes brasileños es variada: de 1991 y a 2000, se registra un enorme descenso (casi 97%) de inmigrantes con menos de 4 años de educación, aumenta un 20% los niveles medio-bajos, desciende casi un 30% los niveles medios y aumenta significativamente (47%) los niveles medio-altos y altos (ver tablas 16 y 17, y gráfico 3).

Las tablas 18 y 19 muestran tendencias similares a las registradas en los datos sobre educación, los uruguayos y los argentinos son los más representados entre los trabajadores que ejercen actividades de tipo profesional. Tanto en términos de stock como porcentuales, estos grupos crecen de 1992 al 2000, llegando a ser que el 42% de los uruguayos residentes en Paraguay y casi el 35% de argentinos ejercen tareas profesionales al inicio de la nueva década. Los brasileños en este grupo son los menos numerosos porcentualmente, sin embargo es destacable el importante aumento de 1992 a 2000: los profesionales pasaron de ser el 2% del total de los brasileños en Paraguay, a ser el 24,53%. Los trabajadores rurales de esta nacionalidad están representados en el censo del año 2000, donde son casi el 42% del total de brasileños.

Tabla 18. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1992<sup>114</sup>

Grupos de Ocupación	Stocks	Porcentajes
---------------------	--------	-------------

<sup>114</sup> Elaborado a partir de datos según rama de actividad económica por grupos de ocupación. Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: personal directivo y de los poderes ejecutivo y legislativo, profesionales; Calificación técnica y operativa: técnicos de nivel medio, empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores, operarios/artesanos, operadores de instalación, máquina y montador. Se agruparon estas dos categorías por no contar con datos más específicos sobre las tareas ejercidas. No calificada: no calificada y trabajadores agrícolas, agropecuarios y forestales. Estos últimos se incluyen en esta categoría por tratarse en su mayoría de brasileños con menos de 7 años de educación formal ejerciendo tareas rurales de baja calificación.

País	Argentina	Brasil	Uruguay	Argentina	Brasil	Uruguay
<b>Total</b>	27.716	49.954	2.136	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>	6.161	1.040	823	22,23	2,08	38,53
<b>Calificación técnica y operativa</b>	15.091	45.077	1.145	54,45	90,24	53,60
<b>No calificada</b>	6.006	3671	152	21,67	7,35	7,12
<b>Buscan trabajo</b>	458	166	16	1,65	0,33	0,75

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 19. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000115

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Brasil	Uruguay	Argentina	Brasil	Uruguay
<b>Total</b>	29.098	44.803	2.219	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>	10.177	10.992	936	34,97	24,53	42,18
<b>Calificación técnica y operativa</b>	16.473	14.959	1.228	56,61	33,39	55,34
<b>No calificada</b>	1.990	18.686	39	6,84	41,71	1,76
<b>Buscan trabajo</b>	458	166	16	1,57	0,37	0,72

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

### 3.3.4. Uruguay

Uruguay a inicios de Siglo XX era un importante receptor de inmigración europea. Sin embargo, a mediados de siglo los saldos cambiaron y se transformó en un expulsor neto de población<sup>116</sup>, siendo los destinos más populares los países vecinos, Estados Unidos y algunos países europeos. Las cantidades de extranjeros en el Uruguay han descendido gradualmente, por razones de retorno, reemigración hacia otros países y como efecto de

<sup>115</sup> Elaborado a partir de datos según rama de actividad económica por grupos de ocupación. Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: personal directivo y de los poderes ejecutivo y legislativo, profesionales; Calificación técnica y operativa: técnicos de nivel medio, empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores, operarios/artesanos, operadores de instalación, máquina y montador. Se agruparon estas dos categorías por no contar con datos más específicos sobre las tareas ejercidas. No calificada: no calificada y trabajadores agrícolas, pecuarios y forestales. Estos últimos, por tratarse en su mayoría de brasileños con menos de 7 años de educación formal ejerciendo tareas rurales de baja calificación.

<sup>116</sup> Se estima que un 15% de población residía fuera del país a inicios del 2000 (Pellegrino, 2009: 25).

la mortalidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, en los últimos años, Uruguay “se está convirtiendo nuevamente en un país receptor, en este momento, receptor a la uruguaya. O sea, en este momento, debe tener unos 10 mil inmigrantes nuevos, que es para Uruguay una cantidad importante” (ex funcionario OIM, entrevista, CABA, 24/10/2014), dato que confirman funcionarios del Ministerio del Interior (entrevista, Montevideo, 22/10/2015) y la Dra. Adela Pellegrino (entrevista, Montevideo, 20/10/2015). Esta nueva inmigración no es visible en los números totales por efecto de la mortalidad de los europeos llegados a inicios del Siglo XX.

En la actualidad, los inmigrantes representan el 2,4% de la población total del país (OIM, 2011b). Por otro lado, al igual que en los países vecinos, el patrón más importante ya no es el europeo, sino regional, con predominio de los países limítrofes y de Argentina en particular. Los argentinos son los más numerosos: sobrepasan a la población del segundo país, Brasil por casi el doble y es el único grupo de inmigrantes que está incrementando su número en la actualidad (Pellegrino, 2009).

Como se puede apreciar, los argentinos son en promedio un cuarto del total de la población extranjera de Uruguay y los brasileños, alrededor de un 14% (en 2000 y 2010). Ambas nacionalidades crecieron en número a lo largo de la década del noventa y descendieron levemente a inicios de 2010. Las cantidades de paraguayos en este país son las menos numerosas en comparación al resto de los flujos migratorios intrarregionales (ver tablas 20).

Tabla 20. Evolución de la población extranjera en Uruguay

<b>Uruguay</b>				<b>Porcentaje del total de extranjeros</b>		
<b>País de procedencia</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Argentina</b>	23.087	25.348	22.868	23,52	28,62	28,62
<b>Brasil</b>	12.996	13.054	11.777	13,24	14,74	14,74
<b>Paraguay</b>	1.474	1.460	1.317	1,50	1,65	1,65
<b>Otros</b>	60.593	48.692	43.934	61,74	54,99	54,99
<b>Total</b>	98.150	88.554	79.896	100	100	100

Fuente: ONU (2012).

Para poder observar la evolución de los perfiles educativos y laborales de los inmigrantes, se recurrió a los censos de 1985 y 1996, por ser los únicos datos disponibles en el CELADE (2006).

El grupo de nacionales de Mercosur que más años de educación formal presenta en relación al total de sus residentes (medio-alto y alto) son los paraguayos, si bien es necesario tener en cuenta que su número es muy pequeño: son entre 500 y 600 personas. Le siguen los argentinos, que crecieron en cantidad, siendo un 38,48% del total de su comunidad en 1996. Finalmente, los brasileños también incrementaron levemente su proporción, siendo un 22,35% del total de brasileños en 1996. Al mismo tiempo, esta comunidad es la que menos años de educación formal posee: más de la mitad (el 58%) en 1996 tiene menos de 6 años de estudio, si bien se aprecia una tendencia a la baja en este grupo.

En Uruguay es apreciable la baja general en los niveles de población Mercosur con menos de 6 años de estudios, mientras que los grupos con estudios medios y altos experimentan fuertes incrementos (ver tablas 21 y 22). La OIM (2011b: 49) destaca que en Uruguay, el nivel general de estudios de los inmigrantes es alto, “al punto que la proporción con estudios superiores es incluso mayor que la de emigrantes y retornantes” uruguayos. Por lo que afirma que la pérdida de recursos humanos calificados generada por la emigración es compensada, aunque limitadamente, por “este perfil selectivo de la inmigración”. El alto nivel de estudios de los inmigrantes en Uruguay es principalmente atribuible a la influencia en el total de la comunidad argentina, como fue mencionado, la más numerosa: “cuatro de cada diez nacidos en Argentina y otros países de América tienen estudios terciarios, mientras que esta proporción desciende a tres de cada diez entre los nacidos en otros continentes”.

Tabla 21. Población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Años de Estudio Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1985	16.105	2.631	6.272	1.681	5.521
	1996	18.987	1.942	4.952	4.787	7.306
	Porcentaje de variación	8,21	-15,07	-11,76	48,02	13,92

Brasil	1985	11.109	3.660	4.377	980	2.092
	1996	10.469	2.319	3.724	2.086	2.340
	Porcentaje de variación	-2,97	-22,43	-8,06	36,07	5,60
Paraguay	1985	1.270	128	369	158	615
	1996	1.242	136	302	302	502
	Porcentaje de variación	-1,11	3,03	-9,99	31,30	-10,12
<b>Total Mercosur</b>	1985	28.484	6.419	11.018	2.819	8.228
	1996	30.698	4.397	8.978	7.175	10.148
<b>Porcentaje total de variación Mercosur</b>		3,74	-18,69	-10,20	43,59	10,45

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 22. Porcentajes de la población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Porcentaje sobre el total			
		Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1985	16,34	38,94	10,44	34,28
	1996	10,23	26,08	25,21	38,48
Brasil	1985	32,95	39,40	8,82	18,83
	1996	22,15	35,57	19,93	22,35
Paraguay	1985	10,08	29,06	12,44	48,43
	1996	10,95	24,32	24,32	40,42
<b>Total Mercosur</b>	1985	22,54	38,68	9,90	28,89
	1996	14,32	29,25	23,37	33,06

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados *supra*.

Al igual que en Argentina y Paraguay, la mayor parte de los inmigrantes regionales se encuentran en edad económicamente activa, si bien hay un alto porcentaje de niños, producto del retorno de uruguayos con hijos nacidos en estos países (OIM, 2011b: 48).

El grupo con mayor nivel de trabajadores ejerciendo tareas de calificación profesional son los argentinos, si bien este número desciende en 1996 a favor de un ascenso en los trabajadores con tareas de menor calificación (que representaban un 16% del total de la comunidad argentina). El grupo que menor calificación presenta es el brasileño, por tratarse también en su mayoría de inmigrantes que desempeñan actividades rurales. Su número también se incrementa en 1996 (ver tablas 23 y 24).

Tabla 23. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1985<sup>117</sup>

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Brasil	Paraguay	Argentina	Brasil	Paraguay
<b>País</b>						
<b>Total</b>	5.473	4.768	712	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>	1.581	534	195	28,89	11,20	27,39
<b>Calificación técnica y operativa</b>	3.457	2.968	412	63,16	62,25	57,87
<b>No calificada</b>	435	1.266	105	7,95	26,55	14,75

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 24. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1996<sup>118</sup>

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Brasil	Paraguay	Argentina	Brasil	Paraguay
<b>País</b>						
<b>Total</b>	8.620	5.206	1.907	100	100	100
<b>Calificación profesional</b>	1.816	681	149	21,07	13,08	7,81
<b>Calificación técnica y operativa</b>	5.158	2.609	338	59,84	50,12	17,72

<sup>117</sup>Elaborado a partir de datos según rama de actividad económica por grupos de ocupación. Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: profesional directivo y de los poderes ejecutivo y legislativo, fuerzas armadas, profesionales, técnicos y afines; Calificación técnica y operativa: técnicos de nivel medio, empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores, conductores de medios de transporte, trabajadores calificados industria y artesanos. Se agruparon estas dos categorías por no contar con datos más específicos sobre las tareas ejercidas. No calificada: trabajadores agrícolas, agropecuarios y forestales, trabajadores no calificados.

<sup>118</sup>Elaborado a partir de datos según rama de actividad económica por grupos de ocupación. Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: profesional directivo y de los poderes ejecutivo y legislativo, fuerzas armadas, profesionales, técnicos y afines; Calificación técnica y operativa: técnicos de nivel medio, empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores, conductores de medios de transporte, trabajadores calificados industria y artesanos. Se agruparon estas dos categorías por no contar con datos más específicos sobre las tareas ejercidas. No calificada: trabajadores agrícolas, agropecuarios y forestales, trabajadores no calificados.

<b>No calificada</b>	1.646	1.916	1.420	19,10	36,80	74,46
----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

### **3.4. Balance del Mercosur**

En conclusión, puede afirmarse que en el Mercosur la migración intrarregional es uno de los patrones predominantes y más significativos, y esta tendencia se encuentra en alza. Este patrón tiene continuidad histórica y reviste gran importancia para los países tanto a nivel social como económico y político. En el periodo 1990-2010 los stocks de migrantes intrarregionales crecieron, pero su significatividad se basa en que estos aumentos son mucho más notorios en relación a la población migrante total del bloque: así, la población migrante intramercosureña aumentó casi un 10% en dos décadas, representando un 35% del total de los migrantes internacionales en los cuatro Estados socios, lo que es indicador de la interdependencia migratoria regional (Ceccorulli, 2011: 77). Es justamente la migración mercosureña la que mantiene o incrementa el número de inmigrantes totales de los países socios (ver tabla 28). Esto es especialmente relevante en el principal país receptor, Argentina, que es el que registra los mayores incrementos de los stocks de inmigrantes mercosureños.

Con respecto a las tendencias registradas entre los países, existe una marcada asimetría de Argentina con respecto a sus socios: de un total de 960.382 migrantes mercosureños residiendo en otro país del bloque a inicios del 2010, 708.635 (casi el 74%), reside en Argentina. Sin embargo, hay que notar que a su vez, el número de argentinos en el resto de los países del Mercosur aumentó en los ochenta-noventa, y en la última década se estabilizó. En cambio, el número de brasileños está en aumento en Argentina y en disminución en el resto del bloque, pero cada vez llegan más mercosureños a Brasil, siendo el principal grupo extranjero que crece en ese país. Se incrementaron las comunidades paraguayas en Argentina y Brasil (si bien disminuyeron levemente a inicios de 2010) mientras que en Uruguay se mantienen estables. El número de uruguayos tiende a descender levemente en Argentina, se mantiene estable en Paraguay y crece levemente en Brasil.

Con respecto a los patrones intra-(sub) regionales, se puede observar que el patrón limítrofe, predominantemente rural, se mantiene estable y a este se suma un nuevo y creciente patrón: el urbano, en el cual cobran importancia las migraciones de personas de media y alta calificación. Este patrón es especialmente significativo tanto en el

principal país receptor, Argentina, como en Paraguay y Brasil, cuyas cantidad de inmigrantes urbanos y calificados continúan con un aumento sostenido.

A nivel Mercosur, a lo largo de la década del noventa, los datos disponibles nos han permitido visualizar que el grupo que más ha crecido proporcionalmente (18,75%) es el que posee 10 años o más de educación formal. Lo sigue el grupo de nivel medio con un crecimiento del 17,81%. Los nacionales del bloque residentes en otro Estado miembro con menos de 6 años de estudio han descendido alrededor del 9%.

Los principales receptores de los migrantes de niveles más altos de calificación son Argentina y Uruguay (representan casi 57% y 51,22% del total de sus inmigrantes mercosureños respectivamente a inicios del 2000), mientras Brasil es el país en que más ha aumentado este grupo proporcionalmente en estos 10 años (se registró un aumento de casi el 34%) y en el que más bruscamente se ha reducido la inmigración con menos de cuatro años de estudios formales (un 69%). Esto puede ser atribuido al crecimiento económico del país durante dicha década y al desarrollo de sus principales centros urbanos como centros de actividad económica y financiera a nivel regional.

Tabla 25. Totales de población por país, migrante y Mercosur y proporciones sobre población total y población migrante

	Población total			Población migrante total			Población Mercosur total		
	Inicios déc. 1990	Inicios déc. 2000	Inicios déc. 2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
<b>Argentina</b>	32.615.386	36.260.130	40.117.096	1.628.210	1.531.940	1.805.957	417.379	477.322	708.635
<b>Brasil</b>	146.930.000	169.799.170	190.732.694	798.517	684.596	688.026	73.107	81.287	75.459
<b>Paraguay</b>	4.219.000	5.358.000	6.451.122	190.729	172.424	161.306	157.692	144.745	140.326
<b>Uruguay</b>	3.109.941	3.320.841	328.314	98.150	88.554	79.896	37.557	39.862	35.962
<b>Total</b>	186.874.327	214.738.141	240.587.226	2.715.606	2.477.514	2.735.185	685.735	743.216	960.382

<b>Porcentaje población Mercosur sobre población total</b>			<b>Porcentaje población Mercosur sobre población migrante</b>		
<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
1,28	1,32	1,77	25,63	31,16	39,24
0,05	0,05	0,04	9,16	11,87	10,97
3,74	2,7	2,18	82,68	83,95	86,99
1,21	1,2	1,09	38,26	45,01	45,01
0,37	0,35	0,40	25,25	30	35,11

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Nacional de Población y Vivienda 2002 y 2010, Paraguay, Censo Demográfico Brasil 2002 y 2010, Censos Argentina 1991, 2001 y 2010, Censo Uruguay 2011, Banco Mundial Población, total y datos proporcionados *supra*.

Por estas razones, y por la importancia que tienen los factores políticos, económicos y sociales para las migraciones en la subregión, se puede sostener que la existencia de un PIR como el Mercosur tiene incidencia sobre las formas y las dimensiones que adquiere la movilidad intrarregional. Si bien el Mercosur como tal no constituye un factor determinante de las migraciones<sup>119</sup>, adquiere una relevancia que no debe ignorarse. La interdependencia económica generada por el bloque, junto a los mecanismos institucionales de cooperación y de facilitación de la circulación de las personas – especialmente la circulación laboral, temporal y fronteriza, como se ve en el Capítulo 7- facilitaron las condiciones para la movilidad de determinados grupos de migrantes en la región, como se pudo apreciar en este capítulo. Por eso, una explicación comprehensiva de las transformaciones cuantitativas y cualitativas descritas y experimentadas en los procesos migratorios intrarregionales no puede ignorar la incidencia del aumento de la comunicación y de los flujos económicos y comerciales, y particularmente, de las regulaciones generadas y establecidas por y en el PIR. Como observan Zolberg (2006, 1989), Arango (2003) y Meyers (2000), las políticas migratorias influyen en el tamaño y la composición de los flujos migratorios. La “nueva forma de ordenamiento” de las migraciones internacionales, signada por los procesos de regionalización e internacionalización de las políticas dio lugar a normas que, en un proceso recíproco, son afectadas por el carácter de las migraciones, las cuales, a su vez, son determinadas por esas normas. Esta influencia recíproca puede apreciarse en las normas y en su proceso de elaboración, desarrollados en el Capítulo 7.

Tabla 26. Totales de población por país, nacida en países Mercosur residente en otros Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados, por periodo<sup>120</sup>

Total país de origen residentes en	Periodo	Años de Estudio Aprobados
------------------------------------	---------	---------------------------

<sup>119</sup> Ya que, como se ha dicho, las mismas, por ser un fenómeno social, tienen orígenes y razones complejas y multidimensionales.

<sup>120</sup> En el caso de Uruguay, por sólo contar con los datos de los censos 1985 y 1996, se considera que la información de 1985 corresponde al periodo “inicios de los 90” y la de 1996 al periodo “inicios de los 2000”.

		Total	Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	Inicios 90	78.221	10.769	21.818	13.480	32.154
	Inicios 2000	93.659	4.365	23.406	12.750	53.139
	Porcentaje de variación	8,98	-42,32	3,51	-2,78	24,60
Brasil	Inicios 90	138.333	69.505	44.321	11.672	12.835
	Inicios 2000	108.205	12.719	57.000	12.526	25.960
	Porcentaje de variación	-12,22	-69,06	12,51	3,53	33,83
Paraguay	Inicios 90	259.005	60.092	73.681	78.026	47.206
	Inicios 2000	339.257	69.177	53.175	140.987	75.918
	Porcentaje de variación	13,41	7,03	-16,16	28,75	23,32
Uruguay	Inicios 90	151.429	10.258	31.847	45.739	63.585
	Inicios 2000	141.887	10.171	11.845	47.203	72.668
	Porcentaje de variación	-3,25	-0,43	-45,78	1,58	6,67
Total Mercosur	Inicios 90	626.988	150.624	171.667	148.917	155.780
	Inicios 2000	683.008	96.432	145.426	213.466	227.685
<b>Porcentaje total de variación Mercosur</b>		4,28	-0,43	-8,28	17,81	18,75

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados *supra*.

Tabla 27. Porcentajes totales de población por país, nacida en países Mercosur residente en otros Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados

Total país de origen residentes en otros países Mercosur	Periodo	Porcentaje sobre el total			
		Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	Inicios 90	13,77	27,89	17,23	41,11
	Inicios 2000	4,66	24,99	13,61	56,74
Brasil	Inicios 90	50,24	32,04	8,44	9,28
	Inicios 2000	11,75	52,68	11,58	23,99
Paraguay	Inicios 90	23,20	28,45	30,13	18,23
	Inicios 2000	20,39	15,67	41,56	22,38

Uruguay	Inicios 90	6,77	21,03	30,20	41,99
	Inicios 2000	7,17	8,35	33,27	51,22
<b>Total Mercosur</b>	Inicios 90	24,02	27,38	23,75	24,85
	Inicios 2000	14,12	21,29	31,25	33,34

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados *supra*.

#### **Capítulo 4: El nivel internacional (primera parte). Las normas internacionales para la movilidad de las personas**

Como fue visto en los Capítulos 1 y 2, los flujos, patrones y, en fin, el carácter de las migraciones internacionales han sido afectados por los procesos de globalización y sus consecuencias político-sociales. Por las razones antes citadas, las migraciones incrementaron su relevancia en las agendas políticas tanto nacionales, como regionales e internacionales, lo que llevó a que algunos hablen de una “nueva era”, o de la “era de las migraciones” (Castles y Miller, 2009; Arango, 2007). Todos estos cambios provocaron desafíos a la soberanía estatal, particularmente en su capacidad de regular los movimientos de personas a través de las fronteras (Castles y Miller, 2009).

Pero a pesar de todas estas transformaciones, en el nivel internacional, el marco legislativo que afecta a los flujos migratorios es débil y flexible (ver Capítulo 2). No obstante las demandas de “mayor coherencia”<sup>121</sup>, las normas siguen siendo escasas y están altamente fragmentadas. Aparte de las que se tratan aquí, las que existen, regulan cuestiones que sólo tocan tangencialmente a las migraciones, por ejemplo: las Convenciones de Ginebra para la protección de los Refugiados<sup>122</sup>, la estandarización de procedimientos de viajes aéreos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y dos protocolos de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado que tratan el tráfico de personas (Panizzon, 2010a: 5-6). “La débil regulación de los flujos migratorios en los marcos internacionales es más bien la regla que la excepción” (Panizzon, 2010a: 36, trad.propia).

Por eso, diversos autores coinciden en que no existe un régimen internacional (en general, se refieren a la inexistencia de regulaciones en el área de ‘fortalecimiento institucional’ de las políticas migratorias) que garantice los derechos previstos en algunas convenciones internacionales<sup>123</sup> (Panizzon, 2010a; Trachtman, 2009; Castles y

---

<sup>121</sup> Por ejemplo, a partir de 2001 se han creado instituciones para trabajar en el área: la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI o GCIM, por sus siglas en inglés) que publicó un informe muy influyente en 2005, el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en Naciones Unidas en 2006, y su continuación en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo. Sin embargo, estas son instancias consultivas que no produjeron ninguna medida concreta en pos de crear un régimen para cooperación internacional en cuestiones migratorias (Castles y Miller, 2009: 302-303)

<sup>122</sup> Betts (2010: 8) define al régimen para la protección de los refugiados como “único” ya que “casi todos los Estados acordaron delegar autoridad a un marco de gobernanza formal, basado en un tratado”.

<sup>123</sup> Aquí no se desarrolla la discusión acerca de si existe un régimen global para las migraciones internacionales o no ya que excede los objetivos del trabajo. Por eso, se considera que existe un régimen “débil y flexible”. Para mayor información sobre este debate ver: Castles y Miller (2009), Trachtman (2009) y Koslowski (2008).

Miller, 2009; Hollifield, 2006; Cornelius y Tsuda, 2004), en contraposición a la existencia de regímenes internacionales para el comercio, dinero y finanzas (Hollifield, 1992).

En este Capítulo se abordan las normas que afectan a las personas migrantes elaboradas a nivel internacional. Para diagnosticar el contexto internacional político-normativo en el que se insertan las políticas del Mercosur, se estudian las instancias multilaterales en las que se formulan reglas y estándares, que colaboran con el proceso de internacionalización de las políticas migratorias. Se tratan brevemente sus procesos de elaboración, para conocer las demandas e intereses a los que responden las normas y se analiza su alcance.

El Capítulo se divide en cuatro partes. Se comienza por los primeros instrumentos internacionales que establecieron algunos principios en la materia: los Convenios n°97 y n°143 de la OIT. En ellos, se dilucidaron las ideas, intereses y demandas de los actores que –en mayor o menor medida- permanecieron en las negociaciones de las normas que les siguieron. Entonces, se explican los contenidos más relevantes de dichas normas a los fines de este trabajo, y se hace referencia a las posturas de los actores y al contexto histórico durante su negociación.

La segunda parte desarrolla la elaboración y el contenido del instrumento más comprehensivo en materia migratoria: la CITM. Resultado de un prolongado y complejo proceso de negociación en el marco de Naciones Unidas, en el cual participó la mitad de los países del sistema internacional, la CITM codifica muchos de los derechos (humanos) previstos en otros instrumentos, así como los de la OIT. Se explican sus disposiciones (las más relevantes de acuerdo a los objetivos de este trabajo) las cuales, si bien son las más amplias que existen en una norma internacional de alcance universal, cuentan con algunas limitaciones. Luego se explica su principal punto débil: las escasas ratificaciones con las que cuenta.

En la tercera parte se trata al Acuerdo General de Comercio en Servicios, elaborado en el marco de la OMC. Si bien no es un acuerdo que regule específicamente las migraciones, aquí se argumenta que su modo 4 tiene disposiciones que aplican para trabajadores migrantes. Entonces, se explican cuestiones relativas al proceso de elaboración del mismo, y luego se tratan en detalle las normas relativas a la circulación de trabajadores (en el área de servicios), su alcance, las excepciones existentes y sus

implicancias. Posteriormente, se desarrollan las posturas que interpretan los resultados de la aplicación de estas normas.

Finalmente, se realiza un balance de todas las normativas vistas, a la luz de las categorías teóricas elaboradas en el Capítulo 2, que permite comprender las características más relevantes de dichas normas y sus implicancias para nuestro objeto de estudio: las políticas regionales para la circulación de las personas.

#### **4.1. Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo**

Desde una perspectiva amplia, todas las convenciones de la OIT proveen derechos para los migrantes, pero sólo dos de ellas tratan de manera directa a los trabajadores migrantes (Trachtman, 2009: 176)<sup>124</sup>. Uno de ellos es el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (n°97) de 1949 (conocido como “la Convención sobre Migraciones”) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones suplementarias) de 1975 (n°143) (conocido como “las Disposiciones Suplementarias”).

##### ***4.1.1. El Convenio relativo a los trabajadores migrantes, n°97***

El Convenio de la OIT N° 97 fue aprobado en 1949 (entró en vigor en 1952), como consecuencia del proceso de revisión del Convenio sobre Trabajadores Migrantes firmado en 1939, durante la época de las grandes emigraciones europeas. Su negociación fue producto de un “renovado interés” en las migraciones, ante el *boom* económico de posguerra en los PDs occidentales (Pécoud, 2009: 335).

---

<sup>124</sup> Si bien hay otras normas de la OIT que también afectan de manera indirecta o que incluyen “algunas disposiciones” para los trabajadores migrantes: el Convenio n°19 y la Recomendación n° 25 sobre la igualdad de trabajo (accidentes de trabajo) de 1925; el Convenio n° 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (1935); el Convenio n°118 sobre la igualdad de trato (seguridad social) (1962); el Convenio n° 157 y la Recomendación n° 167 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982 y 1983 respectivamente); el Convenio n°21 sobre la inspección de los emigrantes y la Recomendación n° 26 sobre la protección de los emigrantes a bordo de buques (1926); el Convenio n° 66 y la Recomendación n° 62 sobre los trabajadores migrantes (colaboración entre Estados) (1939), que nunca entraron en vigor, razón por la cual se adoptó el Convenio n° 97; el Convenio n° 82 sobre política social (territorios no metropolitanos) (1947); la Recomendación n° 100 sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados) (1955); el Convenio n° 110 y la Recomendación n°110 sobre las plantaciones (1958); el Convenio n° 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), además de que la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones citó muchos otros en relación con la protección de los trabajadores migrantes (Álvarez De La Rosa, et.al., 2010: 152-153).

Hasta el momento, fue ratificado por 49 países<sup>125</sup>. Si bien la ratificaron algunos países de Europa occidental, grandes receptores tales como Canadá, Estados Unidos, Japón y Australia aún no lo hicieron.

En esta convención, la definición adoptada de trabajador migrante es: “toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona *normalmente admitida* como trabajador migrante”<sup>126</sup> (cursiva propia). Así, que la definición, además de ser muy general, no aplica a trabajadores por cuenta propia, a migrantes irregulares ni a personas que buscan trabajo, y está sujeta a la interpretación final de los Estados nacionales mediante sus leyes domésticas.

La “Convención sobre migraciones” constituye un importante antecedente en la codificación de los derechos de los migrantes ya que establece algunos principios básicos que se retomarán en los (escasos) instrumentos internacionales posteriores a ella. Los arts. 1 y 2 prevén el derecho y la necesidad de información. Específicamente, se obliga a los Estados miembros a poner a disposición de la Organización y de otros Estados miembros información sobre sus políticas migratorias, las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores migrantes, así como sobre los acuerdos generales y arreglos especiales. De esta forma, se favorece la cooperación entre los países en materia migratoria. El compartir este tipo de información colabora con el proceso de internacionalización de las políticas. El art. 6 establece la obligación de no discriminación<sup>127</sup>, limitada a los inmigrantes en situación regular, en áreas en las que estén sujetos a control gubernamental (“siempre que estos puntos estén reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas”). Dicha obligación se extiende a la membresía en sindicatos y acceso a seguridad social. El art. 8 limita la facultad de expulsión de los migrantes y sus familiares “autorizados” del territorio de los Estados por motivos de enfermedad o accidente. Para Álvarez De La Rosa, et.al. (2010: 157), esta disposición es una de las “más relevantes de las previstas en el Convenio y, al mismo tiempo, uno de los obstáculos más destacables en la ratificación

---

<sup>125</sup> La lista completa se puede consultar en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312242](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312242) (visitado en diciembre de 2015). En el Mercosur lo han ratificado Brasil y Uruguay.

<sup>126</sup> Se excluye: “(a) a los trabajadores fronterizos; (b) a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal; (c) a la gente de mar”.

<sup>127</sup> Para Cortina y Robles (2006: 220-221) y Robles (2004: 38-39) en este art. se establece el principio de trato nacional, pero aquí se considera, de acuerdo a la perspectiva de Trachtman (2009), que no posee dicho alcance. Sobre el principio de trato nacional ver apartado sobre AGCS.

por los Estados miembros de la Organización”. El art. 9 establece la libertad de transferencia de remesas al PDO.

El art. 3 resulta de interés ya que incluye una disposición anti propaganda: “[t]odo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga, siempre que la legislación nacional lo permita, a tomar todas las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración y la inmigración que pueda inducir en error”. Aunque no haya tenido mucha aplicación en la práctica, muestra que las partes reconocían tener una preocupación sobre propaganda anti migratoria (Trachtman, 2009: 176), si bien aún no se hablaba de xenofobia o racismo.

En este convenio se considera que el PR estaba facultado para autorizar o no el ingreso de familiares del trabajador migrante (por lo que no preveía el derecho a la reunificación familiar) (arts. 5, 7, 8).

#### ***4.1.2. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones suplementarias), n°143***

En los inicios de los setenta, las migraciones irregulares, la discriminación y la xenofobia pasaron a formar parte de las agendas sociales y políticas. Entonces, la OIT adoptó dos resoluciones, en 1971 y 1972, llamando a la necesidad de revisar los instrumentos legales para los trabajadores migrantes y readaptarlos al nuevo contexto para asegurar la igualdad de dichos migrantes (Hasenau, 1991). Luego de la crisis económica de 1973, y después de una época “aperturista”, los PR modificaron sus políticas migratorias, tornándolas más restrictivas. Estos países mostraron mayor preocupación por la inmigración irregular y posibles “abusos”, por lo que fomentaron la adopción de la Convención n° 143 en 1975 (entró en vigor en 1978). Estas preocupaciones se reflejan en el título mismo del instrumento: Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.

Durante las negociaciones para la adopción de esta norma, se hizo visible la división norte-sur, entre países emisores y receptores. Por ejemplo, una de las cuestiones discutidas fue si la migración irregular y la igualdad de oportunidades debían estar en el mismo texto. Mientras los PR querían medidas para fomentar la inmigración temporal, los PDO querían adoptar medidas en torno a la igualdad de oportunidades y de trato, y

varios de ellos se opusieron a una “supresión radical” de la inmigración irregular (Hasenau, 1991: 695).

Finalmente, ambas demandas fueron adoptadas: la Parte I de la Convención compromete a los Estados a respetar los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes y los obliga a organizar acciones conjuntas contra el tráfico ilegal de migrantes. La Parte II promueve la igualdad de oportunidades y de trato, y provee algunas medidas para la adaptación del trabajador migrante y su familia. En la Convención se previó también que los Estados pudiesen auto excluirse de las Partes I o II de la Convención (pero debía presentar reportes acerca de su aplicación de la Parte no ratificada a la OIT) (Hasenau, 1991: 696).

Los considerandos resultan de especial interés. Allí, se establecen objetivos ambiciosos y observaciones tales como la insistencia de los gobiernos “de numerosos países” en la conveniencia de estimular el desplazamiento de capitales y de tecnología más bien que el de los trabajadores”, reconociendo la existencia de la “paradoja liberal”. Asimismo, se cita el derecho a emigrar y a volver a ingresar a su país de origen (ver Capítulo 2), incorporando derechos previstos en normas de la ONU. En otro considerando se hace referencia a la libertad de circulación de los trabajadores: “los organismos oficiales del empleo o con arreglo a los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes y, en particular (...) los que permitan la libre circulación de los trabajadores” deberían ser los responsables de gestionar “la emigración de los trabajadores motivada por las condiciones del mercado del empleo”.

El art. 8, al igual que el art. 8 de la Convención anterior, limita las causas de expulsión, el retiro de su permiso de residencia y la consideración de situación de irregularidad a inmigrantes que hayan perdido su empleo. De esta manera, también se resguarda el principio de trato nacional.

En el art. 9 se establece que un inmigrante irregular “deberá, en los casos en que dicha legislación no haya sido respetada y en los que su situación no pueda regularizarse, disfrutar, tanto él como su familia, de igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios”, una disposición aún más amplia que la establecida en la posterior CITM (1991). Así, se otorgan, por primera vez, ciertas protecciones a los trabajadores irregulares en el ámbito internacional<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Podría ser nombrada también la Resolución de la Asamblea General 40/144 del 13 de diciembre de 1985 que extiende sus derechos a “cualquier individuo que no es nacional del Estado en el que él o ella se

La obligación de no discriminación establecida en la Convención n° 97 es extendida en el art. 10, si bien aplica sólo para los inmigrantes en situación regular:

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los *métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales*, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren *legalmente* en su territorio (cursiva propia).

La definición de trabajador migrante es la misma que la establecida en la Convención anterior.

Resulta llamativo que una Parte entera (la I) y muchos de los artículos de las “Disposiciones Suplementarias” hacen referencia a la inmigración irregular, y establecen mecanismos de cooperación y medidas para “solucionarla”. De hecho “las Disposiciones Suplementarias parecen estar más preocupadas por prevenir la inmigración no autorizada que cualquier otra cosa” (Trachtman, 2009: 177, trad.propia). Esto refleja las demandas de los Estados receptores en ese momento. Dicha tendencia al control de la inmigración irregular produjo escepticismo por parte de muchos países, lo que llevó a que su ratificación sea sumamente baja: a la fecha, lo ratificaron sólo 23 Estados<sup>129</sup>. Entre los PD, sólo Suecia.

#### **4.2. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias**

La Asamblea General de la ONU adoptó el 18 de diciembre<sup>130</sup> de 1990 la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Fue resultado de un complejo proceso de negociación a lo largo de once años, en el que trabajaron diversas coaliciones de países, junto a órganos y organismos internacionales<sup>131</sup>.

---

encuentra” (art. 1, trad.propia). Sin embargo, su naturaleza jurídica declarativa hace que se encuentre por fuera de nuestro objeto de estudio.

<sup>129</sup> La lista completa se encuentra disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312288](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312288) (visitado en diciembre de 2015). Ningún miembro del Mercosur ha ratificado este Convenio.

<sup>130</sup> En 2008 se declaró al 18 de diciembre como el Día del Migrante Internacional.

<sup>131</sup> La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la Comisión de Desarrollo Social, la OIT, UNESCO y la Organización Mundial de la Salud.

Los orígenes de la CITM se remontan a 1975, con un informe sobre la “Explotación de los trabajadores a través del tráfico ilícito y clandestino” del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC). Allí se concluyó que, si bien existían convenciones y recomendaciones a nivel internacional, especialmente de la OIT, que trataban la situación de los trabajadores migrantes, había áreas en las que estos no tenían protección legal. Entonces, el órgano sugirió que la adopción de un instrumento en el marco de Naciones Unidas tendría una aplicación más amplia. Ese mismo año, la OIT había firmado su Convención n° 143, sobre trabajadores migrantes. Inmediatamente después de la firma, México y Marruecos comenzaron una campaña para la elaboración de una Convención para la protección de los migrantes en el marco de Naciones Unidas. Estos países no querían dejar la materia en manos de la OIT por tratarse de una organización tripartita, lo que para algunos gobiernos “garantiza a los sindicatos un rol demasiado importante”. Además, las Convenciones de Naciones Unidas (al contrario de las de la OIT) están sujetas a reservas de los Estados, lo que facilita la “adaptación de las preocupaciones de los Estados” (Pécoud, 2009: 336, trad.propia).

El proceso formal comenzó en Diciembre de 1979, cuando la Asamblea General estableció, mediante una resolución dos meses después (AG, 1980), un Grupo de Trabajo abierto a todos los Estados miembros, cuyo objetivo era elaborar el borrador de una convención internacional de todos los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias. El trabajo fue terminado once años más tarde (Lonnroth, 1991: 713), por las dificultades en lograr consensos entre los Estados y por el poco nivel de apoyo al proceso de varios de ellos. Alrededor de la mitad de los Estados miembros de Naciones Unidas participaron en alguna de las etapas de la elaboración de la Convención. Aquellos que tuvieron un rol prominente fueron los del G77 (en su mayoría, PMDs de mediano tamaño entre los cuales Argelia, México, Pakistán, Turquía, Egipto, Barbados y Yugoslavia, que tuvieron un papel destacado), que apoyaron fervientemente la aprobación de la Convención, el grupo “MESCA” (*Mediterranean-Scandinavian*) que incluía a Finlandia, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, España y Suecia, quienes fueron cruciales en la elaboración de las propuestas (Pécoud, 2009; Lonnroth, 1991).

Para el G77, considerados a sí mismos emisores, su interés radicaba en promocionar los intereses de sus ciudadanos residentes en PDs. En palabras de Lonnroth (1991: 732, trad.propia) “fue particularmente difícil convencer a todos de lo dañino de ‘cortar en rodajas’ a los derechos humanos como a una salchicha y repartirlos en porciones diferentes a la gente rica que a la pobre”. El G77 también tenía un interés político en

condenar a algunos PR en la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas por su “trato discriminatorio” a los trabajadores migrantes (en especial a EEUU, Francia y Alemania, en ese momento). Por eso, en las negociaciones presionaron en pos de que el instrumento legal fuese “lo más universal posible” (Lonroth, 1991: 732-733). Este espíritu de universalidad se refleja en su art. 1, como se ve en el siguiente apartado.

Los intereses de los países occidentales fuera del MESCA, desarrollados y receptores en su mayoría, eran variados. En términos generales, enfatizaron el derecho de cada Estado para determinar los criterios para la admisión y regularización de los inmigrantes, lo que finalmente fue adoptado en los arts. 35<sup>132</sup> y 79<sup>133</sup>, guardando su soberanía en torno a la última decisión para la admisión de las personas. Como consecuencia de estas disposiciones, deriva la ausencia de un derecho a *in*-migrar en contraste a la presencia de un derecho a *e*-migrar (ver Capítulo 2). Estos países también presionaron, entre otras cosas, en pos de las obligaciones del trabajador migrante para cumplir las leyes y regulaciones del Estado receptor, lo que se materializó en el art. 34<sup>134</sup>.

Por el momento histórico en el que fue elaborada, la Convención tiene sus “raíces” en las dinámicas, “problemas” y políticas migratorias de las décadas del sesenta y setenta<sup>135</sup>. Los debates iniciales estuvieron fuertemente influenciados por los efectos de la migración norte-sur y sobre los inmigrantes en el norte y centro de Europa, así como la inmigración ilegal en Estados Unidos. El foco estuvo puesto en la movilidad “tradicional” del trabajador industrial y no en nuevas, emergentes, formas de movilidad, más cercanas a las residencias a corto plazo y las migraciones circulares (Lonroth, 1991: 716) (ver Capítulo 2)<sup>136</sup>.

---

<sup>132</sup> “Ninguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención se interpretará en el sentido de que implica la regularización de la situación de trabajadores migratorios o de familiares suyos no documentados o en situación irregular o el derecho a que su situación sea así regularizada, ni menoscabará las medidas encaminadas a asegurar las condiciones satisfactorias y equitativas para la migración internacional previstas en la parte VI de la presente Convención”.

<sup>133</sup> “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al derecho de cada Estado Parte a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares”.

<sup>134</sup> “Ninguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención tendrá por efecto eximir a los trabajadores migratorios y a sus familiares de la obligación de cumplir las leyes y reglamentaciones de todos los Estados de tránsito y del Estado de empleo ni de la obligación de respetar la identidad cultural de los habitantes de esos Estados”.

<sup>135</sup> Para un desarrollo detallado de la situación y las políticas migratorias en esta época, ver Sassen (1988). En ella, como fue mencionado en el apartado sobre Convenciones de la OIT, predominaron las políticas selectivas y luego de la crisis de 1973, aumentaron las restricciones en los países receptores que buscaron que los inmigrantes llegados en grandes números antes de ese momento retornasen a sus países de origen.

<sup>136</sup> Lonroth (1991) describe detalladamente, desde una perspectiva “sociológica participativa”, al ser uno de los participantes, el desarrollo de estas negociaciones.

La CITM resultante de estos debates es la primera y más amplia codificación universal que existe sobre los derechos de los (trabajadores) migrantes y sus familias en un mismo instrumento legal.

Su principal diferencia con los instrumentos existentes hasta ese momento (básicamente de la OIT, ver apartado disposiciones OIT) es que, mientras estas últimas buscaban desarrollar “estándares mínimos” de trato a los migrantes, la Convención se basa en el principio de “tratamiento igualitario”, internacionalizando el principio de trato nacional (ver apartado AGCS). Dicho principio sienta las bases para la no discriminación de los individuos basada en ninguna de sus características particulares, incluyendo nacionalidad. En la Convención, la determinación última de los estándares de tratamiento igualitario para los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales quedaría en manos de las legislaciones nacionales y “otros instrumentos internacionales” (Lonroth, 1991: 726), lo que refleja una demanda de los PR y su influencia para materializarla en la Convención.

#### ***4.2.1. Derechos y obligaciones previstas***

Entre los objetivos de la Convención destaca, en sus considerandos, el de “establecer normas que puedan contribuir a *armonizar las actitudes* de los Estados mediante la aceptación de los principios fundamentales relativos a los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familiares” (cursiva propia), en línea con la internacionalización de las políticas migratorias.

La CITM está dividida en nueve partes. Comienza con una definición de conceptos y alcance de la misma (Parte I) y una cláusula de no discriminación (Parte II). Las siguientes partes incluyen derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, sin importar su status legal (Parte III) y derechos adicionales a aquellos cuya situación migratoria esté regularizada (Partes IV y V, referida a “categorías particulares” de trabajadores migrantes, tales como fronterizos o temporales), realizando así una distinción y jerarquización de derechos en tanto a la situación legal de las personas. La Parte VI trata las obligaciones y responsabilidades estatales para promover condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares y la cooperación entre los Estados ante situaciones de irregularidad migratoria. La Parte VII trata la aplicación de la Convención. Las Partes VIII (Disposiciones generales) y IX (Disposiciones finales)

contienen la prohibición de renuncia de los derechos previstos, así como restricciones y reservas para la exclusión de categorías de trabajadores migrantes de la aplicación de la Convención, lo que refleja su espíritu de universalidad.

En esta división en partes destaca la mencionada distinción y jerarquización de derechos en base a la condición de regularidad o irregularidad de la persona migrante (materializada en las Partes IV y V), que permite a los Estados discriminar<sup>137</sup> a estas personas en las materias enumeradas por dichas partes (derecho a reunificación familiar, libertad de movimiento, entre otras)<sup>138</sup>. La provisión menos extensiva de derechos a los trabajadores “indocumentados”, para Bosniak (1991: 737, trad.propia) asegura “la autoridad continua de los Estados en las esferas de control de la inmigración y la política nacional ‘de membresía’”.

La Convención establece, aparte de los derechos humanos “básicos” (derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física, a la defensa en un juicio, al debido proceso, a la libertad de pensamiento, religión y expresión, Parte III), algunos derechos específicos para la condición de “migrante”, tales como el derecho a transferir remesas a su Estado de origen (art. 32) o a tener información sobre el proceso migratorio. Sin embargo, en su mayor parte prevé más derechos y su aplicación a los “trabajadores migrantes”<sup>139</sup>. Estos son definidos como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional” (art. 2.1)<sup>140</sup>, sin especificar las condiciones de la actividad remunerada. En el art. 2.2 se definen distintas categorías de trabajador migrante.

Si bien la mayor parte de los derechos establecidos implican obligaciones para los PR, los PDO también tienen algunas, tales como: la provisión de información sobre condiciones de admisión y actividad remunerada (art. 33), otorgar el derecho a emigrar y retornar (art. 8), brindar atención y asistencia a través de autoridades consulares (art.

---

<sup>137</sup> Para Bosniak (1991), el derecho internacional otorga a los Estados un poder “más grande y más vital” para discriminar a los inmigrantes irregulares. Pero para esta autora es destacable que la CITM impone significativos límites a dicha potestad. Sin embargo, la contraposición de ambas lógicas (protección de derechos vs. protección de la soberanía) termina por dañar a los primeros.

<sup>138</sup> Para un estudio detallado de los efectos de esta Convención en los derechos de los migrantes en situación de irregularidad, ver Bosniak (1991).

<sup>139</sup> Sobre la condición de “migrante”, “emigrante”, “inmigrante” y los distintos tipos de migración, así como el debate en torno a la situación de trabajo de estos sujetos, ver Capítulo 2.

<sup>140</sup> Para Bosniak (1991: 740), esta definición incluye no sólo a migrantes económicos, sino también a personas que migraron por razones distintas a las relacionadas con el trabajo pero que trabajaron en algún momento de su estadía en el PR. En consecuencia, muchos “refugiados *de facto*” estarían cubiertos por estas provisiones, lo que amplía su alcance.

23), brindar asistencia para el viaje y el retorno (art. 65), proveer derechos políticos (derecho a voto) a la distancia (art. 42).

Una de las disposiciones más importantes de la CITM es la inclusión de los familiares de los trabajadores migrantes como titulares de derechos, lo que obliga a los Estados receptores a “considerar la situación de todos los miembros de la familia del trabajador migrante”, así como a “trascender las relaciones puramente laborales que impulsan las migraciones, para atender con amplitud las relaciones humanas y sociales que estos abarcan”<sup>141</sup> (Cortina y Robles, 2006: 218-219; Robles, 2004: 37).

El mencionado espíritu de universalidad queda reflejado en su art. 1., donde se expresa su objetivo de proteger los derechos de “todos los trabajadores migratorios y a sus *familiares sin distinción alguna* por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” (art.1, cursiva propia)<sup>142</sup>. Esto es complementado por el art. 7 que prevé una obligación de no discriminación entre trabajadores migrantes en términos de los derechos previstos por la Convención “*sin distinción alguna* por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” (cursiva propia). Esta provisión puede ser entendida como una obligación similar a la de NMF (ver apartado AGCS) (Trachtman, 2009: 178), lo que podría ser una herramienta importante para la armonización de políticas. Otro principio presente en la Convención es el de trato nacional (ver apartado AGCS), en los arts. 25<sup>143</sup>, 27<sup>144</sup>, 30, 43<sup>145</sup>, 48<sup>146</sup> y 54<sup>147</sup>. El primero, respecto de las

---

<sup>141</sup> Sobre la relación entre migración y trabajo ver Capítulo 2.

<sup>142</sup> Existen algunas categorías de personas no incluidas en la Convención: diplomáticos, funcionarios de organismos internacionales, “inversionistas”, estudiantes, refugiados y apátridas, marinos y trabajadores en estructuras marinas (art. 3).

<sup>143</sup> “Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de:

a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término;

b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo”.

<sup>144</sup> “Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables”.

<sup>145</sup> “Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

condiciones de trabajo y términos de empleo, incluidos los inmigrantes ilegales. El art. 27 extiende este principio a la seguridad social. El mismo artículo deja a las autoridades del PDO y del PR “tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma”, dejando la aplicación final del principio a la interpretación de los Estados. El art. 30 provee el derecho a la educación para los hijos de los trabajadores migrantes, sobre la base del principio de trato nacional. El art. 43 provee este mismo derecho para los trabajadores documentados, e incluye el derecho a la salud y a la vivienda. El art. 48 dispone trato nacional en cuestiones impositivas. El art. 54 prevé trato nacional para trabajadores migrantes documentados en cuanto a la protección contra desempleo y acceso a programas públicos para el desempleo.

Pero sin embargo, existen limitaciones o excepciones a la aplicación del principio de trato nacional. Por ejemplo, el art. 52.3.b prevé que para los migrantes cuyo permiso de residencia en el PR sea limitada, el PR puede “[l]imitar el acceso del trabajador migratorio a una actividad remunerada en aplicación de una *política de otorgar prioridad a sus nacionales* o a las personas que estén asimiladas a sus nacionales para

- 
- a) El acceso a instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de admisión y otras reglamentaciones de las instituciones y servicios de que se trate;
  - b) El acceso a servicios de orientación profesional y colocación;
  - c) El acceso a servicios e instituciones de formación profesional y readiestramiento;
  - d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres;
  - e) El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes;
  - f) El acceso a las cooperativas y empresas en régimen de autogestión, sin que ello implique un cambio de su condición de trabajadores migratorios y con sujeción a las normas y los reglamentos por que se rijan los órganos interesados;
  - g) El acceso a la vida cultural y la participación en ella.

2. Los Estados Partes promoverán condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato, a fin de que los trabajadores migratorios puedan gozar de los derechos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo, siempre que las condiciones establecidas para su estancia, con arreglo a la autorización del Estado de empleo, satisfagan los requisitos correspondientes”.

<sup>146</sup> “Sin perjuicio de los acuerdos aplicables sobre doble tributación, los trabajadores migratorios y sus familiares, en lo que respecta a los ingresos en el Estado de empleo:

- a) No deberán pagar impuestos, derechos ni gravámenes de ningún tipo que sean más elevados o gravosos que los que deban pagar los nacionales en circunstancias análogas;
- b) Tendrán derecho a deducciones o exenciones de impuestos de todo tipo y a las desgravaciones tributarias aplicables a los nacionales en circunstancias análogas, incluidas las desgravaciones tributarias por familiares a su cargo”.

<sup>147</sup> “Sin perjuicio de las condiciones de su autorización de residencia o de su permiso de trabajo ni de los derechos previstos en los artículos 25 y 27 de la presente Convención, los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

- a) La protección contra los despidos;
- b) Las prestaciones de desempleo;
- c) El acceso a los programas de obras públicas destinados a combatir el desempleo;
- d) El acceso a otro empleo en caso de quedar sin trabajo o darse término a otra actividad remunerada, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 de la presente Convención”.

esos fines en virtud de la legislación vigente o de acuerdos bilaterales o multilaterales” (cursiva propia) (Trachtman, 2009: 178-179).

Las mencionadas disposiciones fijan estándares en muchas áreas de política migratoria. Esto, sumado a la promoción de la cooperación en la materia que figura en los arts. 64, 67 y 68, las definiciones establecidas en la Parte I y en los arts. 58 a 63, las recomendaciones básicas en formulación de política migratoria (incluyendo las obligaciones de los PDO y los PR), facilita en cierta medida la armonización de las políticas y prácticas entre los Estados. Lo que es más notable, el hecho de establecer a la migración como una cuestión de importancia en Naciones Unidas, colabora con el proceso de internacionalización de las políticas migratorias (Pécoud, 2009: 340).

El art. 72 dispone la creación de una institución de control y monitoreo: el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, compuesto por 14 “expertos de gran integridad moral, imparciales y de reconocida competencia en el sector abarcado por la Convención”. Trabaja en colaboración con otros organismos internacionales especializados en la materia, especialmente con la OIT (art. 74). Esta disposición fue incluida para evitar contradicciones con las normativas ya tomadas en el marco de este organismo –es decir, poder unificar criterios y armonizar normas- así como para aprovechar el *conocimiento* de los expertos de la OIT en las deliberaciones, sin que tuvieran poder de voto (Lonroth, 1991: 728). Dicha colaboración resulta especialmente significativa en tanto permite armonizar y, *de facto*, “transnacionalizar” o internacionalizar principios y prácticas de política en materia migratoria.

El Comité tiene como competencia examinar los informes que los Estados partes de la Convención presenten (a la Secretaría General de Naciones Unidas) acerca de su implementación de la misma, así como las comunicaciones “en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones emanadas de la” Convención (arts. 76 y 77). El inconveniente con que cuenta este Comité es que, hasta 2009, sólo dos países (Guatemala y México) habían realizado la declaración necesaria para reconocer su competencia para recibir y considerar dichos casos. En la práctica, esta disposición está limitada a estos dos países (Pécoud, 2009: 336).

#### **4.2.2. Ratificación: más limitaciones**

La principal limitación de la CITM es la pobre ratificación que posee hasta el momento<sup>148</sup>: sólo lo hicieron 47 países<sup>149</sup>. En comparación, otras Convenciones de Naciones Unidas, como la de los Derechos del Niño (1989), cuentan con 193 ratificaciones<sup>150</sup> y la Convención para la Eliminación contra todas formas de Discriminación contra la Mujer (1979) cuenta con 187<sup>151</sup>.

La CITM entró en vigor 23 años después de su firma, en julio de 2003, cuando se obtuvieron las veinte ratificaciones necesarias, luego de que se llevara a cabo una campaña mundial en pos de su ratificación llevada a cabo por Organizaciones Internacionales y ONGs<sup>152</sup>. Es, de los diez instrumentos internacionales básicos de derechos humanos<sup>153</sup>, el que más tiempo tardó en entrar en vigor.

Es especialmente notable que ningún país de Europa Occidental ni EEUU, es decir, los PDs y principales receptores a nivel mundial (ver Capítulo 3) forme parte de este tratado, lo que muestra su aversión a la creación de un régimen internacional que regule las migraciones laborales de manera comprensiva, con mecanismos de monitoreo y control. A pesar de haber participado en su elaboración y de haber materializado muchas de sus demandas, estos países decidieron permanecer fuera de la Convención. Así, la mayor parte de los Estados signatarios son PDO, si bien esto debe ser relativizado por el contexto, los patrones y los caracteres que tienen las migraciones en la actualidad, por lo que muchos de estos países en la actualidad son, a la vez, emisores, de tránsito y receptores (ver Capítulos 2 y 3).

---

<sup>148</sup> Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la tasa de ratificaciones, si bien es relevante, “no es un indicador suficiente para valorar el impacto real de las normas internacionales” ya que “algunos Estados ratifican los convenios sin desarrollar posteriormente su aplicación efectiva, mientras que otros desarrollan sus sistemas normativos internos inconexamente a su ratificación” (Rodríguez Domínguez, 2007: 132-133). En Brumat (2011) se desarrolla esta postura y se la ejemplifica con casos de estudio. La falta de ratificación sí puede ser vista como un indicador de voluntad política (o de su ausencia) en un determinado momento histórico.

<sup>149</sup> La lista completa de los países signatarios y que ratificaron la CITM se encuentra disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en) (visitado en abril 2014). Del Mercosur, lo hicieron Argentina, Paraguay y Uruguay, no así Brasil.

<sup>150</sup> La lista completa se encuentra disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en) (visitado en abril 2014).

<sup>151</sup> La lista completa se encuentra disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en) (visitado en abril 2014).

<sup>152</sup> Ver <http://www.migrantsrights.org/> (visitado en abril 2014).

<sup>153</sup> La lista completa de dichos instrumentos y sus protocolos adicionales se encuentra disponible en <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx> (visitado en marzo 2014). Se hace referencia a la influencia de estos instrumentos en la elaboración de las normas sociolaborales del Mercosur en el Capítulo 7.

La UNESCO realizó algunas investigaciones sobre las causas de estos pobres niveles de ratificación son escasas. Entre ellas, destaca la de MacDonald y Cholewinski (2007), que realizan un estudio del caso europeo, a partir de una selección de siete países. En ella encuentran que la mayor parte de las razones para la muy baja ratificación de la CITM son políticas. Entre los argumentos esgrimidos figuran la “cesión de soberanía sobre los derechos de admisión” de inmigrantes o que la reunificación familiar se realizaría en su territorio<sup>154</sup>. En su opinión las verdaderas razones de la falta de ratificación por parte de los países europeos son una mezcla de indiferencia, malas interpretaciones y una opinión pública y medios de comunicación “escépticos” (MacDonald y Cholewinski, 2007: 87).

Pécoud (2009) (quien fue director del programa de UNESCO que realizó los informes sobre los motivos de la baja ratificación) propone diversas razones (bajo conocimiento y percepciones erróneas, falta de capacidad/ mandato, dinámicas internacionales, obstáculos legales, migración irregular, dinámicas de mercado, dinámicas migratorias cambiantes y debates políticos, seguridad). Finalmente, concluye que son dos las características básicas de la CITM que más pesan sobre los Estados a la hora de evitar la incorporación a sus ordenamientos jurídicos internos. La primera es que se trata de un instrumento en el marco de Naciones Unidas, y muchos Estados son reticentes a que este organismo tenga un papel importante en cuestiones migratorias. La segunda tiene que ver con el carácter jurídico de la Convención: es vinculante, cuando la tendencia actual en materia migratoria es a adoptar documentos no vinculantes (como por ejemplo, declaraciones) (ver Capítulo 7, CSM). Desde una perspectiva realista, los Estados prefieren mantener su soberanía en un área tan sensible y con tantos costos políticos como la migratoria (ver Capítulo 2). Por eso, este autor no cree que en el futuro cercano esta situación vaya a cambiar, por lo que la CITM seguirá siendo un instrumento legal amplio, pero sin validez para la gran mayoría de los inmigrantes que debería proteger.

### **4.3. El régimen legal para trabajadores extranjeros asalariados: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios**

---

<sup>154</sup> Los autores citan a los arts. 79 y 44 que indican que se preserva la soberanía nacional para la admisión y que el derecho de reunificación es limitado, no es “real”, en su opinión (MacDonald y Cholewinski, 2007: 88).

En 1994 se acordaron algunas disposiciones normativas en materia de movimiento y estadía de las personas extranjeras por motivos de trabajo. Esto fue realizado en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la Ronda Uruguay, con la firma del AGCS<sup>155</sup>.

En dicha negociación, el “modo 4” fue incluido como contraparte a la inclusión del “modo 3”: cuando los países desarrollados demandaron la inclusión de la “presencia comercial”, es decir, la inversión en servicios (movimiento de capital), los países en desarrollo demandaron la inclusión de trato similar para los trabajadores que se “movieran” en estas circunstancias (Self y Zutshi, 2003: 31-34)<sup>156</sup>. Si bien esto podría dar lugar a una “fuga de cerebros”, perjudicial para los PED, el carácter temporal de las medidas redujo esas preocupaciones (Trachtman, 2009: 242).

A pesar de esta concesión, los países receptores, en general, han sido particularmente reacios a liberalizar la movilidad de personas de menor calificación. Así, se intentó “remover” cualquier semejanza entre la “movilidad temporal de personas físicas” (TMNP, por sus siglas en inglés) e “inmigración” (Panizzon, 2011:3-4), tratando de la manera más “técnica” posible a este tipo de movilidad humana<sup>157</sup>.

El objetivo del AGCS es la regulación y “liberalización progresiva” del comercio de servicios. Está dividido en cuatro secciones o “modos” (art. I) que regulan su suministro:

- a) del Territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro;
- b) en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro miembro;
- c) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro;
- d) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro.

Por lo tanto, en el modo 4, se regula la presencia de personas físicas en caso de provisión de servicios por parte de una compañía extranjera. En él, se reduce

---

<sup>155</sup> Los Estados parte del acuerdo son los miembros de la OMC, es decir, 161 Estados (a octubre de 2015).

<sup>156</sup> Los autores, negociadores en el AGCS, explican con detalle este proceso.

<sup>157</sup> Autores como Winters, et.al. (2003:1140, trad.propia), consideran que el TMNP no es migración internacional ya que, en sus palabras, no tiene ninguna de las “dimensiones culturales, políticas o sociales que están asociadas con la migración internacional porque explícitamente no implica cambios de residencia”. Sin embargo, esto puede ser discutido ya que las definiciones de migración varían (ver Capítulo 2). Para esos autores el TMNP tiene “consecuencias económicas directas” que son “esencialmente aquellas de la migración”. “Los trabajadores ingresan a un país temporalmente para llevar a cabo trabajos particulares y por consiguiente los *labour inputs* en una economía son reducidos mientras que en la otra son incrementados”. Por eso llaman a estos trabajadores “*temporary movers*” y no “migrantes”.

terminológicamente a la movilidad de personas a un “modo” de suministrar servicios (Panizzon, 2011: 3-4). A pesar de que el término “trabajo” no es utilizado, y no se brinda entonces una definición de “trabajador”, se hace referencia al mismo ya que se trata de regular a individuos que comercializan sus servicios a cambio de un pago.

Como fue mencionado en el Capítulo 2, con excepción del principio de no devolución (*non-refoulement*) previsto en las Convenciones de Ginebra para los refugiados, los compromisos adquiridos en el modo 4 del AGCS, son las únicas obligaciones internacionales existentes (de carácter vinculante) que limitan la soberanía de los Estados para admitir a extranjeros (Koslowski, 2008) de manera casi universal, por la cantidad de Estados parte de esos acuerdos<sup>158</sup>.

El alcance del AGCS se limita a: 1) empleados (personas físicas) de una firma extranjera que resida en el territorio de un miembro de la OMC, que entra en el territorio de otro Estado miembro para proveer un servicio (es decir, bajo el modo 3) y 2) empleados (personas físicas) de compañías extranjeras con presencia comercial en el país huésped, que son transferidas a aquel país –a los que se conoce como transferencias intra-compañía-, (Anexo en movimiento de personas físicas que proveen servicios-MONP, punto 1) pero que también puede incluir a visitantes de corto plazo y graduados que estén en periodo de capacitación. Estas personas pueden ser trabajadores autónomos, empleados de un proveedor de servicios que sea persona física, proveniente de otro Estado miembro, o empleados de una compañía extranjera con sede en un Estado miembro (OMC, 2009). Para Winters, et.al. (2003: 1149, trad.propia), esta disposición es ambigua con respecto al artículo 1.d. antes nombrado, ya que no queda claro si el AGCS “debe, puede o no puede cubrir el empleo de extranjeros por firmas domésticas”. Además, no se explicita el significado de “temporal” ni de “no permanente” (punto 4 del Anexo MONP), por lo que cada Estado lo puede interpretar según sus normas domésticas y dicha interpretación puede diferir según la categoría de persona (Winters, et.al., 2003; OMC, 1998).

El documento elaborado por la Secretaría de la OMC (2009) explica el alcance del modo 4. El Anexo MONP (párr.1) parece incluir a empleados extranjeros de personas físicas o jurídicas del país huésped (es decir, un empleador local), lo que responde a las demandas de los países en desarrollo (Panizzon, 2011). En el documento citado queda

---

<sup>158</sup> 146 Estados son parte del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. La lista completa se encuentra disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-5&chapter=5&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&lang=en) (visitado en abril 2014).

en claro que el AGCS trata el ingreso de un trabajador al mercado laboral del país huésped. Sin embargo, realiza una distinción “artificial” (Panizzon, 2010b: 5-6) entre empleo “doméstico” y “extranjero”. Esto permite, para Panizzon (2010b: 5-6), que el “empleo extranjero” forme parte del “comercio”, mientras que el “empleo doméstico” (bajo leyes del país huésped), que es calificado como “migración laboral”, no sea alcanzado por el AGCS. La Secretaría de la OMC justifica esto ya que las compañías con sede en el país huésped no deberían poder reclamar la aplicación del AGCS a su propio gobierno, por haber empleado o querer emplear a personas físicas extranjeras. “Sólo las personas jurídicas extranjeras, o las personas naturales extranjeras que *son proveedoras de servicios* pueden utilizar este tratamiento con respecto a empleados extranjeros” (OMC, punto16, 2009, trad.propia, cursiva propia). Para Panizzon (2011; 2010b: 6, trad.propia), esta distinción es “un intento de mantener el movimiento temporal de personas cubierto por el AGCS lo más limitado posible”, y es producto de una demanda de los países desarrollados. Así, se asegura que el “empleo doméstico” siga estando bajo las regulaciones nacionales.

Otra de las disposiciones en línea con las demandas de los PDs, que buscan asegurar la preeminencia de las leyes domésticas en cuestiones migratorias es el párrafo 4 del citado anexo. Allí se establece que el AGCS “no impedirá que un miembro aplique medidas para regular la entrada o la estancia temporal de personas físicas en su territorio, incluidas las medidas necesarias para proteger la integridad de sus fronteras y garantizar el movimiento ordenado de personas físicas a través de las mismas, siempre que esas medidas no se apliquen de manera que se anulen o menoscaben las ventajas resultantes del AGCS para un miembro” (trad.propia). Entonces, mientras por un lado los artículos XIX y XX del AGCS (sobre la liberalización a través de “compromisos específicos”, ver próximo apartado) requieren que los Estados miembro liberalicen el acceso a sus mercados, el Anexo MONP les deja flexibilidad para excluir a algunos sectores de esa liberalización o limitar el acceso. “Los PDs han usado esta flexibilidad para proteger su fuerza laboral doméstica de la competencia de trabajadores extranjeros”. Recíprocamente, dicha flexibilidad también fue utilizada por los países en desarrollo y menos desarrollados para no abrir ciertos sectores y proteger sus industrias en desarrollo (Panizzon, 2010a: 14). Así, mientras que con tecnicismos se intenta excluir a la “inmigración” de las regulaciones del AGCS, el mismo acuerdo permite tener cierta flexibilidad para que los Estados miembros protejan a sus trabajadores domésticos de la “competencia extranjera”, o sea, de inmigrantes. Por ejemplo, se les

permite incluir requisitos de igualdad de salarios y condiciones laborales en la sección de trato nacional de sus compromisos. Panizzon (2011: 4) afirma que el mandato “regulatorio” del AGCS para los “riesgos asociados a la migración están asimétricamente distribuidos” a favor de los PDs.

En el Anexo MONP (párr. 2) se explicita otro límite al alcance del AGCS: la exclusión de las personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro así como de las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente, lo que se conoce como “advertencia de ley migratoria” (*immigration law caveat*). Las personas que buscan trabajo y aquellos que se desempeñan en trabajos relacionados con la producción de bienes, como manufacturas o agricultura -incluso si dicha producción de bienes resulta de la aplicación de “servicios” a materias primas-, no son incluidos en las regulaciones del AGCS (Panizzon, 2010a: 12, Trachtman, 2009: 242). La exclusión de las políticas de visado, ciudadanía, residencia o empleo “con carácter permanente” del AGCS hace que en estas políticas los países no deban incorporar al principio de nación más favorecida en dichas áreas de política (ver próximo apartado).

Además, en contraste con la obligación de no discriminación aplicable a bienes (art. III GATT) y servicios (art. XVII AGCS), los miembros de la OMC pueden tratar a los nacionales de otro Estado miembro de manera más favorable que al resto en términos de política de visado y otras medidas migratorias (Panizzon, 2010a: 28-29), como de hecho sucede en los PIR (en el Capítulo 7 se revisa el caso Mercosur) y en acuerdos bi o multilaterales en la materia. Estas excepciones están previstas en el art. V (integración económica)<sup>159</sup>, art. V *bis* (acuerdos de integración de los mercados de trabajo), art. VI (reglamentación nacional, que permite a los Estados miembros mantener regulaciones domésticas en requisitos de calificación, estándares técnicos y licencias) y art. VII (reconocimiento).

La OMC entonces regula –y liberaliza- la circulación de un pequeño grupo de migrantes: los temporales<sup>160</sup>, y entre estos, tan solo los laborales, y entre estos, tan solo

---

<sup>159</sup> Los requisitos establecidos en este artículo son 2: que dicho acuerdo a) “tenga una cobertura sectorial sustancial”. En la nota al pie se clarifica que “Esta condición se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro. Para cumplir esta condición, en los acuerdos no deberá establecerse la exclusión a priori de ningún modo de suministro”, es decir que tampoco el modo 4 puede estar excluido de tal liberalización. B) “establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes”.

<sup>160</sup> Otros tipos de migrantes temporales que no son regulados por este régimen, son: refugiados, personas en tránsito, turistas, visitas familiares, estudiantes, intercambios.

los que proveen servicios, lo que también tiene limitaciones, como se ve en este y en el próximo apartado.

En estas disposiciones queda en claro que las medidas del AGCS prevén regulaciones puntuales en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios, en las subáreas de: medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, medidas que regulan la residencia de las personas en el territorio (en el corto plazo) y medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en sentido estricto (dejando algunos aspectos de estas sub áreas de lado, tales como el reconocimiento del derecho a la reunificación familiar).

#### ***4.3.1. Liberalización mediante listas positivas***

La liberalización del comercio de servicios en el AGCS se realiza a través de un sistema de “lista positiva”: la mayor parte de las obligaciones asumidas sólo aplican a sectores de servicios que figuran en las listas, y que no estén excluidos de ellas (mediante excepciones o “lista negativa”). Es decir que, a menos que un sector esté especificado en la lista, no existe obligación de trato nacional o de acceso a los mercados (Trachtman, 2009: 242)<sup>161</sup>. Entonces, en la medida en la que los Estados miembros hayan asumido compromisos en el modo 4, el AGCS liberaliza la movilidad temporal de trabajadores migrantes en el área de servicios (Panizzon, 2011: 12).

Ahora bien, en la Ronda Uruguay, en el modo 4, los países asumieron compromisos “modestos” (Trachtman, 2009: 242): representan sólo entre el cero y el cuatro por ciento de todos los compromisos (a 2008) (en todos los modos). Las transacciones realizadas a partir del modo 4 representan menos del cinco por ciento del total del comercio en servicios mundial (Magdeleine y Maurer, 2008). A pesar de que los compromisos asumidos en el modo 4 se doblaron entre los años 2000 y 2005, su alcance en el marco de las negociaciones multilaterales de comercio sigue siendo limitado (Panizzon, 2010a: 9), si bien existen visiones optimistas al respecto como la de la CMMI (2005), que

---

<sup>161</sup> Por compromiso específico consignado en una Lista se entiende la obligación de conceder el acceso a los mercados y el trato nacional (dos principios básicos del AGCS) a la actividad de servicios de que se trata con sujeción a los términos y las condiciones que se especifican en dicha Lista (Observatorio de la Globalización, Resumen AGCS). Los “compromisos” son la herramienta que tiene el AGCS para liberalizar el comercio transfronterizo de servicios de manera progresiva. En ellos, los Estados Parte asumen la responsabilidad de eliminar algunas barreras de acceso a su mercado para servicios extranjeros y proveedores de los mismos.

espera que esta tendencia aperturista continúe, pero como resultado de la “caza global” de personal altamente calificado.

En dichas listas, los compromisos asumidos se limitan a los servicios que requieren trabajadores de alta calificación (Panizzon, 2011; Trachtman, 2009; BM, 2005; 2004; Nielson y Taglioni, 2003; Charnovitz, 2002; Chanda, 1999)<sup>162</sup>, generalmente considerados categorías “sin riesgos de inmigración” (*immigration risk-free*) (Panizzon, 2010b: 15)<sup>163</sup>. Se liberalizaron particularmente, sectores y categorías de trabajadores donde la demanda de trabajo generalmente excede a la oferta (por ejemplo, en turismo, tecnología de la información, servicios de salud) (BM, 2004: xxiii).

Así, alrededor del 43% de los compromisos horizontales (para todos los sectores) se relacionan con transferencias intra-compañía que generalmente incluyen a los altos cargos de las mismas. Otro 25% es para ejecutivos, gerentes y especialistas. Los siguen los “visitantes de negocios”, con un 24% de los compromisos. El 8% restante se divide entre un 4% para “proveedores de servicios” que pueden ser calificados, pero sin educación formal técnica que “no son fácilmente asignables a alguna de estas categorías” (tales como modelos, deportistas, artistas o trabajadores sin entrenamiento formal, conocidos como “*Mc Jobs*”) y un 4% para “otros” (Mamdouh, 2008). Según un documento restringido de la Secretaría de la OMC (1998) (luego hecho público), sólo el 17% de los compromisos cubre a trabajadores de menor calificación, lo que hace que exista un “sesgo general a favor del trabajo calificado” (punto 42 del documento). A inicios de la década, tan solo diez países habían permitido la entrada restringida de personal de “otros niveles” (Chanda, 1999) (es decir, los de más baja calificación). Por eso, los niveles de liberalización obtenidos bajo el modo 4 del AGCS han tenido una significatividad “limitada” para los PMDs, quienes abogaron en pos de su adopción, y que cuentan “con una ventaja comparativa en términos de trabajadores en servicios con mediana y baja calificación” (Trachtman, 2009: 247; BM, 2005; 2004).

---

<sup>162</sup> Winters, et.al. (2003: 1150, trad.propia) observan que la lista de sectores del AGCS no está organizada de acuerdo al nivel de calificación o tipo de trabajo, sino al servicio que se provee, “y las reglas del GATS están basadas en cómo un servicio se entrega, más en lo que es un servicio”. Por lo que se podría interpretar que lo afirmado por los autores nombrados es una consecuencia de la elección de servicios hecha en las listas.

<sup>163</sup> A esto se suma que en la Ronda Uruguay no se lograron acordar una lista de criterios para clasificar a los proveedores de servicios de acuerdo a niveles de calificación, ocupación, profesión o actividad comercial. Esta falta de criterios comunes también dificulta la identificación de la cobertura del modo 4, si se quiere conocer si un proveedor de servicios está alcanzado por él o no. Además, al no existir requisitos en cuanto a visado en el modo 4, los Estados miembros no han trabajado para armonizar sus categorías domésticas de visa con las usadas en la OMC (Panizzon, 2010a: 30-32). Ante esta ausencia, en la práctica de la OMC se adoptaron las categorías aquí nombradas (OMC, 2009).

Ni el AGCS ni el Anexo MONP define la duración de las estadías de residencia de estas personas (OMC, 2009). Sin embargo, en la guía para los compromisos específicos de 2001 (OMC, 2001, párr. 34), se especifica que cada Estado miembro debería identificar en su listado de compromisos la duración de la estadía para las categorías de personas incluidas en sus listas. Así, generalmente, las listas nacionales otorgan a los ejecutivos una residencia de dos a cinco años y a las visitas de negocios, 90 días (Charnovitz, 2002).

Otra limitación establecida en las listas se encuentra en los sectores de servicios que ellas incluyen. Los compromisos en el modo 4 generalmente aplican las mismas condiciones a todos los sectores de servicios listados en los compromisos del Estado miembro -lo que se conoce como “compromisos horizontales”-. Ahora bien, en el modo 4 la mayor parte de estos compromisos se toman con el formato: “liberalizado, a excepción de...” (*unbound, except for...*). Así, alrededor de 100 países han establecido dichas excepciones en los compromisos horizontales de sus listas<sup>164</sup> (Chanda, 1999) las que, a pesar de haber finalizado “en principio” en 2004, continúan siendo validadas (Panizzon, 2010a: 14). En comparación, en el modo dos tan sólo cuatro países establecieron excepciones (Chanda, 1999). De esta manera se establecen condiciones especiales para tipos de trabajo particular y motivo de la movilidad. Las limitaciones más utilizadas por los gobiernos en estas listas son: restricciones de entrada para ciertos sectores y categorías de personal, límites a la duración de la estadía de personas físicas, restricciones cuantitativas y cuotas de personas que pueden ingresar, especificaciones en las proporciones de los salarios totales, condiciones de pre-empleo, requisitos de aprobación del gobierno, reconocimiento de calificaciones profesionales, entre otros (Chanda, 1999).

Esto da como resultado que haya muy pocos compromisos “completos”, y menos aún compromisos parciales que en los otros tres “modos” (Nielson y Taglioni, 2003: 12). Los PDs listaron (en la Ronda Uruguay) el 50% del total de los sectores de servicios, mientras que los países en desarrollo incluyeron tan sólo el 11%. En consecuencia, áreas tales como salud, contaduría o legales, donde el movimiento de profesionales es importante, no han sido listadas por muchos países (Chanda, 1999).

A esto se suma el “nexo” (*linkage*) entre el modo 4 y el modo 3 (presencia comercial o IED). Alrededor del 60% de todos los compromisos asumidos en el modo 4 están

---

<sup>164</sup> Que se refieren a las limitaciones aplicables a todos los sectores incluidos en las mismas.

condicionados a la presencia comercial de un proveedor de servicios extranjero (generalmente una persona jurídica) actuando bajo el modo 3. Este nexo asegura que el ingreso temporal de mano de obra esté complementado con el ingreso de capital extranjero de manera paralela. Los impuestos que el inversor extranjero paga o el empleo que crea en el país huésped actúan como contraparte: el capital compensa lo que el proveedor de servicios en modo 4 podría costarle al sistema de bienestar del Estado huésped. Otra “ventaja” de este “nexo” es que el proveedor de servicios extranjero puede “monitorear” a sus empleados para asegurar que no se queden en el país huésped más allá de lo que sus visas le indican (Panizzon, 2010b: 15). Para Trachtman (2009), este “nexo” discrimina a las personas físicas proveedoras de servicios de los PED y PMD, ya que generalmente son importadores y no exportadores de capital<sup>165</sup>. Como resultado de todas estas limitaciones, una persona jurídica proveedora de servicios tendrá mayor libertad para buscar nuevos negocios que una persona física cuya actividad está regulada bajo el modo 4 (Charnovitz, 2002).

#### ***4.3.2. La internacionalización de las políticas migratorias: principios y (limitada) promoción de la armonización de normas***

El AGCS también establece principios que, al ser adoptados por todos los Estados firmantes, armonizan algunos aspectos de sus legislaciones (migratorias) y así colaboran con el proceso de internacionalización de las mismas. Entre ellos, el más significativo es el de nación más favorecida (NMF) (art. II AGCS). Al ser una obligación incondicional, aplica a cualquier tipo de liberalización del mercado de trabajo, sin importar si el Estado miembro listó el compromiso en dicha área o no. En el modo 4, el principio NMF, al distribuir igualmente los “costos de la migración” *ex ante*, para todos los Estados miembro, operacionaliza el principio de “responsabilidad compartida” promocionado por la CMMI (2005), la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración y el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de la ONU (Panizzon, 2010b: 21), armonizando un estándar y una práctica que colabora con el proceso de internacionalización de las políticas migratorias (en algunos aspectos puntuales)<sup>166</sup>. Debe recordarse que el párr. 2 del Anexo MONP quita medidas de residencia,

<sup>165</sup> Con algunas excepciones, como Brasil o India, por ejemplo.

<sup>166</sup> Trachtman (2009) es uno de los que propone a este principio y a su aplicación en asuntos puntuales de acuerdos multilaterales como punto de partida para lograr un acuerdo global en materia migratoria.

ciudadanía o empleo “con carácter permanente” de la cobertura del AGCS, por lo que estas no están sujetas a este principio. Las que sí están sujetas, son aquellas que afectan el acceso al mercado de trabajo de un Estado: es esta distinción la que determina si el principio NMF aplica o no a una situación (Trachtman, 2009: 253-254).

Otros principios ya mencionados establecidos el AGCS son el de acceso a los mercados<sup>167</sup> (art. XVII) y el de trato nacional<sup>168</sup> (art. XVIII). En derecho del comercio internacional, las obligaciones de trato nacional son usadas generalmente para asegurar que las regulaciones o impuestos domésticos no sean utilizadas con fines proteccionistas. En comercio de bienes, dichas regulaciones domésticas generalmente son entendidas como medidas “detrás de la frontera” (o no arancelarias). En servicios, como no hay aduana u otras instituciones de frontera, todas las regulaciones están, en efecto, “detrás de la frontera”. El objetivo del AGCS era en parte establecer al trato nacional como una forma directa de liberalización, en casos en los que las regulaciones domésticas “simplemente impedían” a personas extranjeras proveer/ejercer un servicio particular. En migración, el trato nacional cumple una función similar: permitir que las personas extranjeras ejerzan una actividad laboral en igualdad de condiciones (Trachtman, 2009: 255), o sea, que “accedan al mercado” de otro Estado, por lo que ambos principios están interconectados. Además de este acceso, cumple una importante función para asegurar los derechos de los inmigrantes y la no-discriminación en el Estado receptor. Para Trachtman (2009: 255) “algunos tipos de discriminación funcionarían como un arancel”.

El acceso a estos beneficios queda establecido a través de la inclusión de los sectores de servicios por lista positiva (por eso, si el sector no está listado, no se aplica el principio, ver *supra.*). La exclusión del trato nacional como principio general (incondicional) del AGCS es una característica distintiva de este acuerdo (Panizzon 2010b: 5; Trachtman, 2009: 256). Entonces, en la medida en la que los Estados incluyen sectores en sus listas, están aceptando la regulación internacional de la movilidad de un grupo de personas: aquellas que lo hacen por motivos de trabajo en el área de servicios. Así, están armonizando medidas en materia migratoria, abriendo su mercado laboral a dicha

---

<sup>167</sup> “En lo que respecta al acceso a los mercados a través de los modos de suministro identificados en el artículo I, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista”.

<sup>168</sup> “En los sectores inscritos en su Lista y con las condiciones y salvedades que en ella puedan consignarse, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares”.

persona y obligándose a sí mismos a tratar de manera “no menos favorable” a la persona extranjera que a otras personas proveedoras de servicios “iguales o similares” nacionales. Estas son medidas muy relevantes en el camino de la liberalización de la circulación de las personas en cuanto a las áreas de política que regulan (ver Capítulo 2).

En el art. VII del AGCS se incluyen medidas que afectan la ejecución de actividades laborales el sentido estricto. Allí se alienta (Panizzon, 2010b: 16) a los Estados miembros a que establezcan mecanismos o estándares bi o multilaterales para reconocimiento de la educación, experiencia, licencias y certificaciones de los proveedores extranjeros de servicios, es decir, calificaciones profesionales<sup>169</sup>, fomentando la armonización de algunas normas. En la práctica, generalmente los PDs llevan a cabo acuerdos de reconocimiento mutuo que en su mayoría excluyen a PEDs, lo que también limita al acceso al mercado de PDs de las personas (proveedoras de servicios) nacionales de PEDs que podrían ser alcanzadas por el modo 4 (Panizzon, 2010b: 16), por lo que la implementación de este artículo ha sido restrictiva.

#### **4.3.3. Resultados (“modestos”)**

Como resultado de todas las limitaciones aquí enumeradas, los compromisos asumidos en el AGCS son sustancialmente menores al grado de acceso TMNP ya previsto en las regulaciones y leyes domésticas de los Estados miembro de la OMC (BM, 2004: xxiii). Panizzon (2010a: 37) habla de una “oportunidad regulatoria perdida”. La disociación del AGCS de cualquier responsabilidad sobre la regulación de políticas migratorias (Anexo MONP, párr. 2), terminó por exacerbar las discordancias entre las categorías de visas nacionales y las categorías de proveedores de servicios, haciendo que estos últimos estuvieran sujetos a una gran cantidad de regulaciones internacionales complejas y muy técnicas. Si bien el AGCS no tiene el mandato para requerir a los Estados miembros de la OMC que armonicen sus categorías y tipos de visado, estas discordancias en la práctica constituyen una “barrera *de facto* considerable” para la provisión de servicios a través del modo 4 (Panizzon, 2010a: 29-30). Otra razón de

---

<sup>169</sup> “A los efectos del cumplimiento, en todo o en parte, de sus normas o criterios para la autorización o certificación de los proveedores de servicios o la concesión de licencias a los mismos, y con sujeción a las prescripciones del párrafo 3, los Miembros podrán reconocer la educación o experiencia obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país. Ese reconocimiento, que podrá efectuarse mediante armonización o de otro modo, podrá basarse en un acuerdo o convenio con el país en cuestión o podrá ser otorgado de forma autónoma”.

dicha “oportunidad perdida” es la reticencia de los PDs a liberalizar el movimiento de proveedores de servicios en una mayor escala, y particularmente hacia los de menor calificación. Por eso, afirma que el rol del AGCS para gestionar las migraciones laborales es “limitado” (Panizzon, 2010b: 15). “La movilidad temporal de personas liberalizada en el AGCS refleja el compromiso entre, por un lado, la preservación de la soberanía nacional en las fronteras y, por el otro, la aseguración del ejercicio *menos restrictivo para el comercio* de las leyes de inmigración nacionales” (Panizzon, 2010a: 28-29, trad.propia, cursiva propia).

La estructura de compromisos del AGCS es “demasiado técnica”, el alcance de la aplicación del modo 4 es “excesivamente ambigua” y las limitaciones y excepciones “insuficientemente definidas”. Como resultado de estos “tecnicismos” el modo 4 es una herramienta para la liberalización de la movilidad laboral temporal utilizada menos (*underused*) de lo que podría serlo ya que resulta difícil su puesta en práctica por las autoridades migratorias nacionales (Panizzon, 2010a: 15).

Con el bajo uso del AGCS coincide el BM (2004: xxiii), que lo atribuye a las demandas creadas por los patrones migratorios intrarregionales, que son los más numerosos (ver Capítulo 3). Esto, en su visión, crea apoyo doméstico para programas de liberalización migratoria que favorecen a países vecinos, mientras que el modo 4 abre los beneficios necesariamente a todos los Estados miembros, sobre la base del principio de NMF.

Para Sassen (2000, 1996) el AGCS “relocaliza” algunos componentes de la soberanía nacional. A pesar de que este “régimen” fue “desacoplado de cualquier noción de migración”, como fue visto en este apartado, efectivamente representa una forma de migración laboral temporal. Es así que es un régimen para la movilidad laboral que queda bajo la supervisión de “entidades supranacionales” como la OMC. Estas, para la autora, son “bastante” autónomas de los gobiernos que las conforman, lo que colabora con que los principios en ellas establecidos queden aislados del debate y el escrutinio doméstico y que los Estados deban rendir cuentas a estas instancias y no a las nacionales (idea que también comparte Pellerin, 1999a). De esta manera, el AGCS es parte de lo que ella llama el proceso de “transnacionalización *de facto*” de las políticas migratorias (ver Capítulos 1 y 2). El sesgo que tiene el AGCS hacia las migraciones altamente calificadas y su regulación tiene como contraparte que a los Estados les queda la supervisión “de los componentes difíciles y con bajo valor agregado de la migración: los pobres, trabajadores de bajos salarios, refugiados”. Lo cual impacta en la percepción

de lo que la categoría “inmigrante” significa, y tiene también implicancias políticas (ver Capítulo 2).

#### **4.4. Balance de los instrumentos internacionales que regulan la movilidad de las personas (por motivos de trabajo)**

Como fue visto en el Capítulo 2, la “gobernanza global” surge como respuesta a las dinámicas provocadas por la globalización. Los Estados necesitan coordinar entre sí cada vez más materias de política, para dar respuesta a realidades de naturaleza transnacional, como lo son las migraciones. Dicha coordinación, institucionalizada, modifica su ejercicio de la soberanía ya que se trata de funciones de gobernanza realizadas por actividades que no se originaron en los gobiernos nacionales (Rosenau, 1992: 3). Se materializan en instituciones y mecanismos formales “a través de las cuales se articulan intereses colectivos, se establecen derechos y obligaciones, y se median diferencias” (Thakur y Van Lagenhove, 2006: 223, trad.propia).

La OIT, la ONU y la OMC, en el marco de esta gobernanza, crearon acuerdos que regulan cuestiones migratorias, ya que son cuestiones de carácter complejo y transnacional. De esta manera, a lo largo de las últimas décadas proliferaron los procesos consultivos multilaterales que tratan cuestiones migratorias en su agenda. Así, se empezó a hablar de la ‘internacionalización’ de las políticas migratorias (López Sala, 2005; Sassen, 2000; 1998): la elaboración de algunos estándares y reglas básicos globales y regionales para la inmigración y emigración (Pellerin, 1999a). Bajo dicho proceso, se armonizan las políticas que los países adoptan para controlar la inmigración y se elaboran de instrumentos legales para asegurar que las nuevas obligaciones sean vinculantes, lo que modifica los atributos soberanos de los Estados. Sin embargo, dichos instrumentos están poco desarrollados, porque los Estados necesitan mantener un cierto margen de flexibilidad y maniobra sobre las políticas de control de flujos para de esta forma mantener el control sobre la “gestión” de las migraciones y a la vez “compartir” los costos del control de la migración con los países emisores.

El incremento de la interacción entre países receptores y emisores, y de la cooperación intergubernamental en migraciones que resultó en la elaboración de marcos regulatorios en organismos internacionales (López Sala, 2005) comenzó con las Convenciones de la OIT de 1949 y 1975. La primera fue formulada en un contexto gran intensidad en los

flujos migratorios, y cuando los PDs eran mayoritariamente emisores. Dispone nuevos derechos, que no habían estado codificados en otros instrumentos. La segunda, en un contexto de políticas crecientemente restrictivas y de mayor preocupación por la irregularidad migratoria, refleja dichas preocupaciones casi a lo largo de todo el texto, haciendo repetidos llamados a su solución. En esta norma, ya se distingue una división entre países emisores - en desarrollo y receptores - desarrollados. Mientras los primeros abogaban en pos de un mayor alcance de la Convención y de la introducción de principios de igualdad, los segundos presionaban a favor de la “segmentación” de derechos en torno a los niveles de calificación o de la situación socioeconómica de los migrantes. Ambas adoptan derechos y principios (como el derecho a enviar remesas, o el principio de no discriminación), que fueron posteriormente codificados en otros instrumentos de DDHH y particularmente en la CITM. En ambas también es notoria la preeminencia de las legislaciones domésticas para la definición del alcance de obligaciones tales como la no discriminación o la igualdad de trato. De hecho, la definición misma de qué persona era considerada un trabajador migrante o no quedaba en manos de los Estados.

La CITM es resultado de un prolongado y complejo proceso de negociación, iniciado por algunos Estados a quienes interesaba la adopción de un instrumento multilateral fuera del ámbito de la OIT (pos su composición tripartita), y dentro del de Naciones Unidas (donde se podían adoptar reservas). En su elaboración, los PED, emisores, presionaron a favor de posiciones de mayor otorgamiento de derechos y tratamiento igualitario, que se materializó en la Convención. Los PDs, receptores, presionaron a favor del mantenimiento de las prerrogativas soberanas sobre la definición de la admisión y regularización de los inmigrantes, y el cumplimiento de las legislaciones nacionales en diversas cuestiones, que también fueron adoptadas por la CITM. La Convención codifica derechos que afectan a los migrantes en general y a los trabajadores migrantes en particular, previstos en otros instrumentos internacionales de derechos humanos y agrega algunos sumamente importantes, como la reunificación familiar. Algunos de sus principios, como el de trato nacional, son muy importantes para la armonización de estándares estatales. Sin embargo, se mantiene la definición final de las condiciones previstas a legislación doméstica en varias de sus disposiciones. Se disponía la creación de un órgano de monitoreo, el cual hubiese sido útil como institución “de compromiso”, a no ser que sólo dos países aceptaron su mandato.

La ratificación de la Convención es uno de los elementos que pone en duda el sistema de gobernanza como tal, debido a que no está claro si es aceptado por la mayoría de los actores. Castles y Miller (2009: 13) atribuyen la reticencia de los PR a ratificar este instrumento legal a que la realización de concesiones en derechos humanos o que aumenten los costos del trabajo de extranjeros está en contra de sus intereses. Esto coincide con la opinión de Pécoud (2009) para quien los Estados prefieren mantener sus atributos soberanos en un área de política tan sensible y con tantos costos políticos, por lo que en la actualidad prefieren adoptar instrumentos no vinculantes.

El AGCS se firmó en 1994, cuando se debatía la idea una ‘gestión global’ de las migraciones. Dicho concepto se basaba en la existencia de una ‘crisis’, que se reflejaba en el incremento de los flujos migratorios, su creciente diversidad geográfica, étnica y en los niveles de educación de los migrantes, lo que implicaba un desafío para la gestión estatal.

La inclusión del modo 4 en el AGCS resultó de una negociación entre PDs y PMDs en la que los primeros demandaron a los segundos la inclusión del modo 3 (IED) a cambio del modo 4. Como fue explicado, el nexo entre estos dos modos es una forma de “compartir” los costos de la migración con los países emisores.

Al tratarse de que el AGCS constituye un régimen casi universal, vinculado al comercio, al cual no pertenecer implicaba altos costos, los Estados buscaron de alguna manera replicar en él la reticencia a la adopción de normas que permitieran a los inmigrantes “acceder” a sus mercados laborales sin dejar de pertenecer al régimen. Esto se dio a partir de la desvinculación de todo aspecto migratorio de las disposiciones adoptadas, otorgándoles un carácter “técnico”. Así, sólo se multilateralizaron aspectos “técnicos” de la movilidad de las personas, a pesar de que diversas disposiciones muestran que en efecto se trata de la circulación de trabajadores migrantes. Se establecen detalladas definiciones de las personas y categorías de trabajadores que pueden circular a partir del modo 4, restringiéndolas a las de más alta calificación, que son las personas que más interés tienen los PDs en recibir en sus territorios. También, reflejando el interés de estos países, se establece la posibilidad de cerrar las fronteras a trabajadores a partir de las legislaciones domésticas. Como resultado, el AGCS modo 4 es aplicable sólo a personas que trabajen en el área de servicios, en los sectores listados por los países, de las categorías listadas por ellos, que generalmente son los de más alta calificación. Esto establece una jerarquía universal en la circulación de las personas, liberalizando de aquellas (pocas) a quien el AGCS es aplicable y dejando de lado al

resto. Mientras que las “categorías” de trabajadores de mayor calificación tienen su movilidad transfronteriza más liberalizada a través del AGCS, el resto está sujeto a la admisión de los Estados receptores.

El AGCS también multilateraliza y armoniza una serie de principios, entre ellos, del de NMF, el de acceso a mercados y el de trato nacional, internacionalizándolos.

Los “tecnicismos” de este acuerdo, entre otras cosas, llevaron a que sea poco usado, o sea, que su implementación sea restrictiva. Esto, y su limitación para que los principios en él establecidos sean extendidos, liberalizando la circulación de una mayor cantidad de trabajadores, puede deberse a las reticencias a extender los mismos beneficios (como el trato nacional) a todos los países. Debido a que los flujos migratorios intrarregionales son más intensos (ver Capítulo 3), los Estados prefieren coordinar políticas con países vecinos, especialmente en el marco de PIR, en los que los costos políticos de la liberalización son menores. Las normas para realizar estos acuerdos regionales están previstas en el mismo AGCS como excepciones a los principios (arts. V y *V bis*).

Este acuerdo refleja que la jerarquía de la liberalización de la movilidad prioriza a la comercial y de capitales y por último la movilidad de las personas, exacerbando la ‘paradoja liberal’. Como observa Pellerin (1999a), esta jerarquía de movilidad muestra una fuerte influencia del sector privado en la elaboración de las normas.

En resumen, las normas aquí tratadas muestran una evolución gradual en el otorgamiento de derechos, las Convenciones de la OIT previeron algunos principios básicos como el de no discriminación y las bases para el de trato nacional. La CITM retoma los de la OIT e incluye el de reunificación familiar y trato nacional, entre otros. El AGCS incluye el de NMF, trato nacional y acceso a los mercados, pero los restringe a un grupo muy reducido de migrantes.

En todas se puede identificar la permanencia de la importancia de la normativa doméstica para la interpretación final de muchos de los beneficios previstos, como forma de intentar mantener la soberanía en una materia con altos costos políticos y beneficios concentrados. Todos los instrumentos que refieren exclusivamente a derechos de los migrantes comparten una muy baja ratificación. El AGCS, firmado por casi toda la comunidad internacional, limita el alcance de sus regulaciones de diversas formas, siendo la más notable la no inclusión de categorías de trabajadores en las listas, que es una manera de excluir a estas personas de la liberalización de la circulación prevista.

El marco regulatorio internacional para las migraciones resultante es débil, flexible y está fragmentado en acuerdos bilaterales y multilaterales, internacionales y regionales que tratan cuestiones específicas de las migraciones sin llegar a cubrir todas las áreas necesarias para liberalizar la circulación de las personas (ver Capítulo 2). Las políticas que prevalecen son selectivas, priorizando a los migrantes calificados. Al mismo tiempo, las regulaciones existentes dieron origen a un régimen internacional de derechos humanos que genera obligaciones que, una vez que se institucionalizan, son muy difícilmente eliminadas del ordenamiento jurídico y político de los países. Esto -en algunos aspectos- modifica su soberanía.

Por esto, puede afirmar que en la actualidad conviven la reticencia a multilateralizar los derechos de entrada y residencia a los Estados nacionales, junto a la regulación de algunos aspectos 'técnicos' del fenómeno, que están siendo tratados en instancias globales y regionales y a la creación de un régimen de derechos humanos que limita la soberanía de los Estados. Mientras la movilidad de las personas por motivos de negocios se acuerda de manera multilateral, las reglas que definen las condiciones laborales, de residencia y de ciudadanía siguen siendo potestad de los Estados nacionales.

## **Capítulo 5: El nivel internacional (segunda parte). Las normas para la circulación de personas en (otros) Procesos de Integración Regional. La Unión Europea, el NAFTA y la Comunidad Andina de Naciones**

Como ha sido visto en los Capítulos 1 y 2, las políticas migratorias tienen una proyección política internacional por lo que forman parte de la agenda política exterior de los Estados. Las políticas (acciones y omisiones del Estado) influyen en el tamaño y la composición de los flujos migratorios los cuales, a su vez, afectan y modifican a las sociedades receptoras (Zolberg, 2006; 1989; Arango, 2003; Meyers, 2000). Por ello, las políticas migratorias influyen las relaciones entre los Estados. Dado que la mayor parte la movilidad transfronteriza es intrarregional, y por el carácter transnacional de los temas de agenda estatal en un contexto de globalización, la región pasa a ser el nivel clave para la elaboración de políticas migratorias. Los PIR se basan en la idea de facilitación del intercambio (y eventual libre circulación) de bienes, servicios y en algunos casos, personas entre los miembros. Se trata de un proyecto de construcción de políticas en conjunto, que involucra intereses compartidos y afinidades entre los miembros, donde los costos políticos de la liberalización de los intercambios son menores. Por ello, en este nivel los acuerdos de política migratoria son más fáciles de alcanzar, su amplitud puede ser mayor, por lo que podría reducirse la “paradoja liberal”. Como consecuencia de ello, y del aumento de la interacción entre los Estados por los procesos de internacionalización y regionalización de las políticas migratorias, se formuló una nueva forma de ordenamiento de los patrones migratorios, de manera regional.

Pero el alcance de la armonización o coordinación de las políticas diverge según el modelo de integración del PIR, el contexto político-ideológico-histórico de su formulación y la existencia de un líder regional con la voluntad de elaborar una política regional en la materia.

En este Capítulo se abordan las políticas migratorias (en las dimensiones enumeradas en el modelo analítico propuesto en el Capítulo 2) de otros PIR, para situar a Mercosur en el contexto global y regional, y poder comprender más cabalmente su grado de avance y las peculiaridades de sus políticas. Se mencionan algunas cuestiones concernientes a los procesos de elaboración, para conocer las demandas e intereses a los que responden las normas y se analiza su alcance.

Se han seleccionado tres PIR con características, niveles de integración e historias diversas, para poder apreciar más ampliamente las políticas elaboradas en el Mercosur. En primer lugar, se tratan las de la Unión Europea, por tratarse del PIR más paradigmático, el que dio origen a las teorías de las integraciones regionales y que ha llegado a un nivel de integración más profundo. Es el único en el que existe la libre circulación de personas como derecho, así como un espacio donde no se realizan controles migratorios en las fronteras internas. Aquí se ve la evolución de las normas desde el inicio del proceso, con una primera generación de legislación centrada en la integración económica y el intercambio de factores productivos. Se trata el establecimiento del derecho a la residencia, la gestión de las fronteras interiores y exteriores, y la lenta inclusión de aspectos sociales en la gestión de las migraciones. La segunda generación de normas, que incluyen nuevos y más amplios derechos, se inaugura con la instauración de la ciudadanía europea y las posteriores regulaciones para operativizar su funcionamiento. Finalmente, se discute el alcance actual del principio de libre circulación y los debates sobre sus ventajas y obstáculos.

Los otros dos PIR seleccionados están situados en las Américas, la región donde se registran los “niveles de institucionalización relativamente” más altos del mundo fuera de Europa, así como una interacción económica creciente (Hurrell, 2003: 275).

La Comunidad Andina de Naciones ha sido uno de los primeros PIR de las Américas, donde se han adoptado las primeras normas regionales para la circulación de las personas. Aquí se estudian dichas normas y su evolución en interacción con el contexto histórico, hasta los debates actuales sobre la adopción de un Estatuto Migratorio de mayor alcance. Se las divide en tres “generaciones”, según su momento de elaboración y su alcance. El caso de la CAN resulta especialmente relevante para este trabajo ya que, a partir de que todos sus Estados miembros adquirieron el *status* de “Estados asociados” al Mercosur<sup>170</sup> y ambos bloques participan de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, los dos PIR comenzaron un proceso de coordinación y armonización de sus políticas migratorias.

El NAFTA es un PIR con contrato cerrado (Laursen, 2010a; 2010b), una ZLC cuya alcance se ha “derramado” (*spill-over*) a áreas de políticas más allá de la comercial. Entre sus objetivos no está prevista la liberalización de la circulación de las personas.

---

<sup>170</sup> La República de Bolivia por Decisión del CMC N° 38/03; la República Bolivariana de Venezuela por Decisión del CMC N° 42/04 (posteriormente pasó a ser miembro pleno del Mercosur); la República del Ecuador por Decisión del CMC N° 43/04; la República de Colombia por Decisión del CMC N° 44/04; y la República del Perú por Decisión del CMC N° 39/03.

Sin embargo, incluye disposiciones para la movilidad de “personas de negocios”, que de hecho liberalizan su circulación. Aquí se las describen y se analiza su alcance, en el contexto internacional en el que fueron elaboradas.

Finalmente, se realiza un balance de todos los PIR vistos, a la luz del modelo analítico propuesto en el Capítulo 2, para comprender las características más relevantes de dichas normas y sus implicancias para nuestro objeto de estudio.

### **5.1. La Unión Europea. Un (muy) largo camino a la ¿libre? circulación**

*“Non più stranieri, non ancora cittadini” -Mario Sica, 1979*

La Unión Europea es el PIR más paradigmático, tanto por su historia como por su desarrollo, lo que es muy notable en lo que respecta a las políticas para la movilidad de las personas en general y los trabajadores en particular. Por ello, algunos consideran que es un caso “excepcional” para la regulación de las migraciones intrarregionales (Favell, 2008; Castles, 2006<sup>171</sup>; Pécoud y de Guchteneire, 2005; Hollifield, 1992, entre otros). Hollifield (1992: 9), incluso, cree que es una excepción a la paradoja liberal: se trata del único caso en el que regulaciones internacionales introducen límites a la soberanía nacional en materia migratoria y lo sitúa como ejemplo de régimen multilateral/regional para “controlar” la migración (Hollifield, 2006: 88). Favell (2008: 275, trad.propia) coincide con esto y agrega que, actualmente, cuando los ciudadanos europeos migran intrarregionalmente, es un acto “políticamente no reconocido e invisible”, con lo que están de acuerdo los mismos funcionarios europeos que gestionan e incluso han negociado este marco legal<sup>172</sup>. Esto se debe a que la migración intrarregional de ciudadanos europeos se puede realizar “sin ninguno de los medios usuales por los cuales los Estados reconocen el movimiento como migración”, y agrega que “ellos no se perciben a sí mismos como migrantes, pueden o no aparecer en las estadísticas estatales, y sus vidas están funcionalmente organizadas a través de un espacio europeo bastante

---

<sup>171</sup> Este autor (2006: 57-58) considera que la UE “ha adoptado políticas comunes *integrales*” (cursiva propia). Aquí no se considera que esto sea así, ya que la UE no posee una política común en materia de asilo y refugio, ni con respecto a nacionales de terceros Estados (para ampliar esta postura, ver Brumat, 2015).

<sup>172</sup> Por ejemplo, una funcionaria del Consejo Europeo (entrevista, Madrid, 12/2/2014).

complejo que no se corresponde con ninguna línea nacional o cultural”, es decir, se corresponde con la construcción de una identidad regional<sup>173</sup> (Favell, 2008: 275).

Sin embargo, los logros alcanzados han sido el producto de décadas de negociaciones, con avances lentos y graduales en elaboración de normas. Como ha sido dicho al inicio de este trabajo, la libertad de circulación de las personas ha sido uno de los temas que más resistencias provoca y ha provocado en los PIR y, en este sentido, la UE no es la excepción.

En este apartado se provee un panorama de las principales políticas que regulan la movilidad intrarregional de ciudadanos europeos dentro del territorio de la Unión, para comprender las particularidades de las mismas y el grado de liberalización que se obtiene. Por lo numerosas que son las normas en este PIR, y por motivos de extensión, esta sección se enfoca en las normas (y los aspectos de las mismas) que tuvieron una influencia directa en la circulación de las personas, siguiendo el modelo analítico propuesto en el Capítulo 2.

Aquí se argumenta que existen dos “generaciones” de políticas para la libre circulación de las personas en Europa<sup>174</sup>. En la primera, la formulación de las normas estuvo orientada a la consecución del mercado interior, por lo que se centraban en la regulación de la movilidad laboral. Su foco en aspectos más “técnicos” de la movilidad regional dio como resultado que se adoptaran numerosas legislaciones, dispersas, que regulaban distintas categorías de migrantes. Hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa, con la firma de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 y, fundamentalmente, con la creación de la ciudadanía europea con el Tratado de Maastricht y la profundización del PIR, se inicia una nueva “generación” de normas. La libre circulación busca desarrollar los aspectos sociales del derecho y ampliarlo a más personas. En la década del 2000 se logra codificar toda la normativa existente en la Directiva 2004/38/CE y los lineamientos generales y principios de la ciudadanía y la libre circulación en el Tratado de Lisboa, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### ***5.1.1. La primera generación de normas: el lento camino de “trabajadores” a “personas”***

---

<sup>173</sup> Al respecto, ver Brumat (2013).

<sup>174</sup> Aquí se utiliza Europa, europeo y ciudadanía europea en referencia a la Comunidad Económica Europea o Unión Europea (según el momento que corresponda).

La cuestión de la circulación de las personas está presente desde los inicios del proceso de integración. Como antecedente inmediato, se puede observar, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA)<sup>175</sup>, firmado en 1951, el artículo 69 liberalizaba la circulación de trabajadores altamente calificados de estas dos industrias<sup>176</sup>. Las excepciones se fundamentaban en “la salud y el orden público”. En este mismo artículo se establecía el principio de no discriminación por nacionalidad “en la retribución y en las condiciones de trabajo” (inc. 4).

El comienzo del proceso formal de integración incluyó una perspectiva progresivamente más amplia, como se ve a continuación.

#### *5.1.1.1. Los inicios: el Tratado de Roma y la circulación de trabajadores*

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE)<sup>177</sup> (conocido como “Tratado de Roma”) de 1957<sup>178</sup> amplía considerablemente las provisiones del Tratado de la CECA. Tenía por objetivo “el establecimiento de un mercado común<sup>179</sup> y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros” (art. 2) con el fin de “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”... “eliminando las barreras que dividen a Europa”. Como uno de los pasos para alcanzar esto, se buscaba “la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de *personas*, servicios y capitales” (art. 3.c, cursiva propia). Así, se instaura la base para lo que serían las “cuatro libertades” (ver Capítulo 2.3.1). En el artículo 48 se detallaba esto, pero se preveía la instauración de la “libre circulación de trabajadores”, únicamente, no personas, en la Comunidad (inc. 1). El concepto suponía: “la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las

---

<sup>175</sup> Antecedente de la Comunidad Económica Europea. Por razones de extensión, aquí no se desarrolla la historia de la UE. La literatura sobre este tema es vasta, al respecto, se puede consultar, por ejemplo, Gillingham (2003).

<sup>176</sup> “1. Los Estados miembros se comprometen a suprimir toda restricción, por motivos de nacionalidad, respecto del empleo, en las industrias del carbón y del acero, de los trabajadores nacionales de uno de los Estados miembros de reconocida capacitación profesional en el campo del carbón y del acero, sin perjuicio de las limitaciones que resulten de las exigencias fundamentales de salud y de orden público”.

<sup>177</sup> Considerado el tratado que dio origen formal al proceso de integración europeo. Los firmantes eran: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

<sup>178</sup> Ese mismo año se crea también la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), y las tres “Comunidades Europeas” conviven hasta que la CECA es eliminada en 2002 y el Tratado de Lisboa sustituye a las tres Comunidades por la Unión Europea, un único sujeto de derecho internacional.

<sup>179</sup> En un periodo de 12 años (art. 8).

demás condiciones de trabajo” (inc. 2), por lo que el principio de no discriminación se extendía a más condiciones laborales. Se incluían los siguientes derechos:

- a) de responder a ofertas efectivas de trabajo
- b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;
- c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;
- d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión (art. 3).

Es decir, que se trataba de un derecho que alcanzaba sólo a trabajadores – de cualquier sector- en relación de dependencia, nacionales de Estados miembros, que tuviesen una oferta “efectiva” de trabajo.

Las excepciones a la libre circulación correspondían a “limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas” (arts. 3 y 48.2). Otra excepción era la no aplicabilidad del principio a “los empleos en la administración pública” (art. 4 y 48.4).

Durante el periodo de transición (de 12 años, art. 8), se adoptaron cuatro normas para regular la libertad de circulación de trabajadores. El principio entró en vigencia con el reglamento<sup>180</sup> y la directiva de 1961 (Condinanzi, et.al., 2008: 66). Allí se establecía un régimen temporal (cuya duración sería de dos años, después de los cuales se deberían tomar nuevas medidas) para la liberalización progresiva de los obstáculos a la libertad de circulación de los trabajadores (Directiva 1073/61). También, se introdujo una limitación al alcance de las excepciones previstas en los artículos 3, 4 y 48 del TCEE ya que “no deben ser aplicadas con fines económicos” (preámbulo de la Directiva 1073/61, trad.propia).

El art. 3 establece que los Estados miembros deberían admitir a trabajadores de otros Estados miembros y a sus familias mediante la “simple” presentación de un documento de identidad o pasaporte válidos (inc. 1), además de la presentación de un permiso de

---

<sup>180</sup> Como indica el artículo 288 del actual Tratado de la Unión Europea (versión consolidada) (TUE), las instituciones comunitarias adoptan:

Reglamentos: de alcance general. Obligatorios y directamente aplicables en cada Estado miembro.

Directivas: obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. La elección de la forma y de los medios queda en manos de las autoridades nacionales.

Decisiones: obligatorias. Cuando designa destinatarios, sólo es obligatoria para ellos.

Las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes.

trabajo (art. 4). Se establece la abolición de los visados para los trabajadores y sus familias (art. 3.2). Para residir, se expide un documento de residencia cuya duración estaría determinada por el permiso de trabajo y se renovaría junto con este (art. 5). El artículo 8 permitía que los Estados tuviesen “a) disposiciones de derecho interno [...] más favorables a los trabajadores de otros Estados miembros y a los miembros de sus familias; b) derechos y obligaciones derivados de acuerdos o convenciones con dos o más Estados miembros, que concedan un régimen más favorable a los ciudadanos de dichos Estados” (trad.propia), por lo que aún no existía en la joven Comunidad el principio de trato nacional para los ciudadanos<sup>181</sup>. El inc. c) aclara la vigencia de las disposiciones internas “relativas al mantenimiento del orden y seguridad públicas relativas a los extranjeros en general, trabajadores o no, que no tengan fines económicos” (trad.propia).

En 1964, en la segunda fase del periodo de transición, se adoptaron un reglamento (38/67) y una directiva (64/24), que reemplazaron al reglamento y la directiva de 1961. Se incluyó una cláusula de salvaguarda que permitía a los Estados miembros suspender la libertad de circulación de trabajadores en caso de “serios desbalances” causados por los flujos laborales en ciertas regiones geográficas o ciertas profesiones (Condinanzi, et.al., 2008: 66).

A fines de los sesenta, se adoptaron dos medidas para la implementación de la libre movilidad de trabajadores, que pusieron fin al periodo de transición, reemplazaron a la directiva y el reglamento de 1964 y establecieron las condiciones básicas para la libre circulación de trabajadores.

Primero, el Reglamento 1612/68 del Consejo<sup>182</sup> sobre la libre circulación de trabajadores, que reconoce en el Preámbulo que la constitución de la UA se dio con más

---

<sup>181</sup> Condinanzi, et.al. (2008: 66) consideran que sí se establecía el principio de trato igualitario para los trabajadores nacionales y nacionales de otros Estados miembros en las condiciones de empleo, pero no es lo que se verifica en la lectura de la Directiva. No se ha tenido acceso al reglamento para poder confirmar esta aseveración.

<sup>182</sup> El Consejo de la (actual) UE es el órgano intergubernamental, aquel en el que están representados los intereses de los Estados parte. Está integrado por representantes ministeriales de cada Estado. Su presidencia es rotativa entre los Estados miembro, con una duración de seis meses. Tiene funciones legislativas y presupuestarias, compartidas con el Parlamento Europeo; así como de definición y coordinación de políticas.

La Comisión Europea es el órgano supranacional. Hasta 2014 estaba integrado por un Comisario por cada Estado miembro. Luego de ese año, el número de comisarios es de dos tercios de los Estados miembros, para reforzar la desvinculación de los intereses estatales. Tiene la iniciativa normativa se podría decir en *cuasi* monopolio, ya que los actos legislativos requieren su propuesta. Esto le da un gran poder de

celeridad que la liberación de la circulación de trabajadores. En su artículo 1 dispone que “[t]odo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena, a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado”. Inserta disposiciones con respecto a la reunificación familiar (los arts. 10 y 11 extienden la libre circulación a las familias de los trabajadores, incluso de terceros países). Repite y regula el principio de no discriminación (preámbulo y arts. 2, 7, 10).

A continuación, y en base a este Reglamento, la Directiva 68/360 del Consejo sobre la eliminación de “restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias” reduce la carga burocrática de la migración intrarregional, al permitir que los trabajadores y sus familias puedan trabajar en otro Estado miembro presentando tan sólo documento de identidad o pasaporte válido. Se prohíben los visados a nacionales de los Estados partes y sus familias, excepto que estos últimos no sean nacionales comunitarios (arts. 2 y 3). El derecho a la residencia se regula en el artículo 4, mediante el cual se crea una “tarjeta de estancia”, con validez de cinco años, renovable automáticamente (art. 5.1).

A partir de este momento, no se dictarían más normas para regular la libre circulación ni la residencia de trabajadores<sup>183</sup>, hasta la década del noventa, cuando se adoptan tres directivas (ver *infra.*). Hasta ese momento, la libertad de circulación queda sujeta a la construcción del mercado interior, como se ve en el siguiente apartado.

---

*agenda-setting*. También tiene poderes de ejecución y gestión, así como de control del derecho comunitario.

Por razones de extensión, aquí no se desarrolla la estructura institucional de la UE y su sistema de toma de decisiones. La literatura sobre este tema es vasta, para más detalles, se puede consultar, por ejemplo Peterson y Shackleton (2006).

<sup>183</sup> Sólo se avanzó en aspectos más “técnicos” de la libre circulación. Así, en 1981, con el fin de “reforzar el sentimiento de los nacionales de los Estados miembros de pertenecer a la misma Comunidad”; y “[c]onsiderando que el establecimiento de [un] pasaporte [uniforme] puede facilitar la circulación de los nacionales de los Estados miembros” se establece un pasaporte uniforme (Resolución del Consejo del 23 de junio de 1981, complementada por las Resoluciones del 30 de junio de 1982 y la Resolución del 14 de julio de 1986). Estas medidas unifican el formato, contenido y características técnicas de los pasaportes, que son expedidos por cada uno de los Estados miembro.

*5.1.1.2.1970-1980: La lenta evolución del concepto de libre circulación y los debates sobre el Mercado Interior*

Desde la década del setenta, el Tribunal Europeo de Justicia (TJUE) jugó un papel fundamental en la ampliación del principio de libre circulación, de *trabajadores* a *personas*. De esta forma, sus interpretaciones de la Regulación 1612/68 enfatizaron las dimensiones sociales e individuales de la libre circulación, desvinculándola de la necesidad de crear un mercado común, y extendiendo su alcance incluso a trabajadores estacionales (Baldoni, 2003: 8-9).

Durante la década del ochenta, las discusiones se centraron en la interpretación del entonces artículo 8 A del TCEE (actual artículo 26.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). En él se establecía que “[e]l mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”. El adjetivo “económico”, presente en la definición de mercado común en el Tratado de Roma, desaparece de esta redacción, con lo que se puede inferir que se buscaba una integración más amplia<sup>184</sup>.

Con el fin de alcanzarla, la Comisión elabora un informe conocido como el Libro blanco para la consecución del Mercado Interior<sup>185</sup>. Presentado al Consejo en 1985, indicaba que para suprimir los controles interiores se debía, o trasladarlos a las “fronteras exteriores”, o al interior del territorio nacional, o se debía tomar otro tipo de medidas. También se señalaba que, con el fin de alcanzar el Mercado Interior y armonizar las políticas enumeradas en los Tratados, los Estados necesitarían delegar competencias a la Comunidad (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985).

Pero, en comparación a la libre circulación de mercancías, capitales y de servicios<sup>186</sup>, la libre circulación de personas trajo mayores problemas y debates al interior de la Comunidad (Tirado Robles, 2008: 100)<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Para Tirado Robles (2008: 100), de este artículo se debe interpretar que las fronteras interiores, es decir, las de cada Estado, siguen existiendo físicamente. Lo que se busca eliminar son las “trabas técnicas fiscales y físicas en ellas”, como se ve en el siguiente pie de página.

<sup>185</sup> Contenía 279 medidas para la construcción de un mercado común y la eliminación de las barreras físicas, fiscales y técnicas para la circulación de personas, bienes y servicios.

<sup>186</sup> El muy frecuentemente enunciado “éxito” de la integración europea en el área comercial debe ser relativizado. Conviene tener en cuenta que la integración comercial fue un proceso prolongado y complejo, que no estuvo exento de conflictos, avances y retrocesos. Durante las décadas del sesenta y

Durante esta etapa, las discusiones estuvieron básicamente divididas entre dos posiciones. Por un lado, los nueve Estados que habían firmado el Acuerdo de Schengen, que interpretaban que, para la plena consecución del Mercado Interior, se debían eliminar los controles fronterizos para las personas, independientemente de su nacionalidad y residencia, dentro del territorio comunitario. Por el otro lado, el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda<sup>188</sup> consideraban que la libertad de circulación debía aplicarse tan sólo a los nacionales de los doce Estados miembros, mientras que, para los extracomunitarios, debían mantenerse los controles fronterizos. Para estos países, la libre circulación de personas y la supresión de fronteras eran dos conceptos distintos, sin relación entre ellos (Tirado Robles, 2008: 101).

### *5.1.1.3. Schengen: el hito de las “fronteras abiertas”*

Ante el desacuerdo por la interpretación del artículo 8 A del TCEE, algunos de los miembros de la entonces CEE decidieron realizar un acuerdo intergubernamental (un tratado internacional, por fuera de la normativa comunitaria) para eliminar las fronteras interiores<sup>189</sup> (Tirado Robles, 2008: 103). El Acuerdo Schengen de 1985 tiene como objetivo, “en materia de circulación de personas”, la supresión de los controles entre las fronteras de los firmantes, y su transferencia a las fronteras externas (art. 17). Para ello, se tomaban medidas para la reducción paulatina de los controles (arts. 1-16). También, se establecía la necesidad de armonizar normas en materia de visados, inmigración, turismo y seguridad.

---

setenta, si bien se removieron los aranceles comerciales intrarregionales, proliferaron barreras no arancelarias con el fin de proteger las industrias nacionales. Recién en la década del ochenta emerge un consenso en torno a la necesidad de una mayor integración de mercado, y así se realiza el Libro blanco, cuyas recomendaciones se plasman en el Acta Única Europea de 1987 y posteriormente se perfeccionan con el Tratado de Maastricht (ver Young, 2010).

<sup>187</sup> Esta autora señala que, junto con la fiscalidad indirecta, la libre circulación era uno de los dos campos que presentaba “obstáculos más graves para su logro” (Tirado Robles, 2008: 101) lo cual, según señala una funcionaria del Consejo de la UE (entrevista, Madrid, 12/2/2014), sigue siendo así: “...ahora mucha gente en Bruselas dice que la nueva frontera de la europeización es fiscalidad y migraciones. Son dos elementos que te permitirán decir si estamos ante un proceso de más o menos Europa”.

<sup>188</sup> Estos tres países ingresaron en la primera ampliación de la entonces CEE en 1973. Luego, hubo otras seis ampliaciones: Grecia (1981); España y Portugal (1986); Austria, Suecia y Finlandia (1995); Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Chipre, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia (2004); Rumania y Bulgaria (2007); Croacia (2013).

<sup>189</sup> Esta liberalización de las fronteras ya existía entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo en virtud de la creación de la Unión Económica del Benelux, cuyo tratado fue firmado en 1958. También, Francia y Alemania habían firmado el Acuerdo de Sarrebruck en 1984, que buscaba la supresión gradual de los controles de mercancías y personas en su frontera común.

Por el carácter general de este acuerdo, se firmó un instrumento complementario como parte de este sistema temporal y subsidiario del comunitario (Tirado Robles, 2008: 103). Así, en 1990 se adopta el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, que armoniza los controles en las fronteras exteriores, instaurando un sistema de visado único para estancias de corta duración y la libre circulación de nacionales de terceros países en el área del Acuerdo. También se creó un sistema de cooperación judicial y policial y un banco de datos, conocido como Sistema de Información de Schengen (SIS) (Título IV del Convenio)<sup>190</sup>.

Schengen se convirtió en el hito de las “fronteras abiertas” a nivel mundial. Creó un área de libre circulación interna, cooperación policial y en información de seguridad y migratoria. Los únicos controles fronterizos afectan a la frontera externa, lo que está a cargo de los Estados partes, “en el marco de su legislación nacional”, “con arreglo a principios uniformes” que se desarrollan en el Capítulo 2 del Convenio. No se crea una policía o un mecanismo de control fronterizo regional. “Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas” (art. 2.1).

No se trata de un sistema libre de controles ni de apertura de fronteras ilimitada: están previstas excepciones. En el art. 2.2 del Convenio se establece que

Cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir, previa consulta a las demás Partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación. Si el orden público o la seguridad nacional exigieran una acción inmediata, la Parte contratante de que se trate adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás Partes contratantes.

Al igual que en las normativas comunitarias que regulaban la libertad de circulación de las personas, las excepciones se podrán dar por razones de orden público o seguridad “nacional” (no se incluye salud pública)<sup>191</sup>.

Además, en virtud del art. 2.3, “[l]a supresión del control de personas en las fronteras interiores” no afecta al “ejercicio de las competencias de policía por las autoridades competentes en virtud de la legislación de cada Parte contratante sobre el conjunto de su

---

<sup>190</sup> Este sistema permite a los puestos fronterizos, a las autoridades policiales y a los agentes consulados de los Estados miembros del espacio Schengen, compartir y disponer de datos sobre algunas categorías de personas (como aquellos considerados “peligrosos”, delincuentes, personas desaparecidas, testigos y personas que deban comparecer ante autoridades judiciales o personas pendientes de extradición), objetos o vehículos buscados.

<sup>191</sup> Después del 11 de septiembre de 2001, y particularmente después de las primaveras árabes y las consecuentes “crisis de los refugiados”, proliferaron las “excepciones” al sistema Schengen, y se las regularon aún más. Este tema se trata *infra*. (además, ver pie de página 239).

territorio, ni a las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar títulos y documentos contemplados en su legislación”. Es decir, que se podrán llevar a cabo controles de identidad policiales en el territorio de cada Estado parte y resulta obligatorio, para cruzar una frontera interna, portar un documento de identidad o pasaporte (el tipo de documento cuyo uso es obligatorio está contemplado en la legislación nacional de cada Estado).

Paulatinamente, se adhirieron más Estados miembros al Sistema Schengen<sup>192</sup> y se lo fue integrando a la normativa comunitaria<sup>193</sup>, dando lugar a lo que se conoció como “acervo Schengen”. Por la exclusión de algunos Estados miembros del Sistema (Reino Unido e Irlanda, Dinamarca mantiene algunas reservas), se considera que dio origen a lo que se conoce como “Europa de dos velocidades” y una forma de integración regional “a la carta” en materia de libre circulación de personas.

El Convenio también crea una estructura burocrática para asegurar el funcionamiento del sistema, que incluye un Comité Ejecutivo encargado de “velar por la aplicación correcta” del Convenio, a cargo de la toma de decisiones en áreas técnicas y administrativas, integrado por representantes de todas las partes. Dicho Comité tiene la facultad de crear Grupos de trabajo “para la preparación de decisiones o para otros trabajos” (arts. 131 y 132).

Como se ha podido ver, en esta etapa las políticas se centraron en liberalizar y regular la circulación de *trabajadores* con el fin de lograr el mercado interior, es decir, se ampliaron los derechos de los migrantes intrarregionales con el objetivo de cumplir metas de integración económica. Como observa Pellerin (1999a), la coordinación regional de las políticas migratorias, en este caso en Europa, era un instrumento político cuyo objetivo final era la integración y liberalización de las economías de los Estados parte. Las normas regulaban cuestiones ‘técnicas’, tales como la circulación de las fronteras y las categorías de trabajadores residentes.

---

<sup>192</sup> Italia en 1990, España y Portugal en 1991, Grecia en 1992, Austria en 1995, Dinamarca, Finlandia y Suecia en 1996. Ese mismo año, dos Estados no miembros de la UE, Noruega e Islandia, también se adhieren al sistema. En 2007 lo hacen nueve de los diez países de Europa del Este que se integraron en 2004: República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. En 2008, se suprimen los controles con Suiza, otro Estado no miembro de la UE. En 2011 se suprimen los controles con Liechtenstein. Además, varios “microestados” no miembros de la UE, como Mónaco, San Marino y el Vaticano, tampoco aplican controles fronterizos.

En 1992 se firma el Tratado de Oporto por el cual se crea el Espacio Económico Europeo. Allí se les reconoce a los ciudadanos de Noruega, Islandia y Liechtenstein el mismo derecho a la libre circulación y residencia que a los nacionales de la UE. En 1999 se firma un acuerdo que también confiere estos derechos a los ciudadanos suizos.

<sup>193</sup> Como por ejemplo con la Decisión del Consejo 1999/435.

Si bien se fue incluyendo a más trabajadores (pasó de sólo los altamente calificados, trabajadores de las industrias del carbón y el acero a todos los trabajadores en relación de dependencia), se tuvo una concepción del individuo como actor económico, por su participación en el proceso productivo. Durante el proceso de construcción del mercado único, los individuos eran considerados factores de producción, no personas (Baldoni, 2003: 6). Como indica Sayad (2008): la legitimación del inmigrante se da a través del trabajo.

Todos los debates suscitados y la profundización del proceso de integración llevaron a que a finales de los ochenta e inicios de los noventa la movilidad de las personas se ampliara, incluyera más derechos y adquiriera un tinte más ‘social’.

### ***5.1.2. La segunda generación de normas: El giro social***

A finales de la década se firma la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989. A pesar de no tener carácter obligatorio, establece principios para el trato de los nacionales de la Comunidad en el campo del empleo y entiende a la libre circulación como *derecho* para “[t]odo trabajador de la Comunidad Europea [...] sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública” (art. 1), por lo que se repiten las mismas excepciones ya integradas en las normativas.

La libre circulación como derecho “permite a cualquier trabajador ejercer cualquier profesión u oficio en la Comunidad, en condiciones de igualdad de trato para el acceso al trabajo, las condiciones de trabajo y la protección social del país de acogida” por lo que también se reitera el principio de trato nacional (art. 2).

La libre circulación también implica

- la armonización de las condiciones de residencia en todos los Estados miembros, en particular para la reunificación familiar;
- la supresión de los obstáculos que resulten del no reconocimiento de títulos o de cualificaciones profesionales equivalentes ;
- la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fronterizos (art. 3).

En un reconocimiento de que aún se necesitaba trabajar más en la facilitación de la libre circulación, se establecieron estos principios que sirvieron como guía para normativas comunitarias de carácter vinculante que se adoptarían poco tiempo después.

Como resultado de extensos debates sobre la generalización del derecho a la residencia, a inicios de la década del noventa, se realizaron tres directivas para garantizarla y extenderla a personas económicamente inactivas por lo que Linde Paniagua (2003: 25) afirma que fueron el “primer intento” de desvincular la libertad de circulación del ejercicio de actividades económicas. Estas eran: la Directiva 90/364, relativa al derecho de residencia; la Directiva 90/365, sobre residencia de trabajadores que hayan dejado de ejercer su actividad laboral (jubilados) y la Directiva 90/366 (reemplazada por la Directiva 93/96), sobre la residencia de estudiantes.

La primera directiva amplía el derecho de residencia “a los nacionales de los Estados miembros que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del Derecho comunitario, así como a los miembros de su familia” (art. 1), con lo que se reconoce que las normas en esta materia eran fragmentarias y dispersas, y podían haber trabajadores que no estuviesen alcanzados por ellas. La condición que se establece en ese mismo artículo es “que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida”, como se ve más adelante, una condición que prevalece hasta la actualidad. Se reemplaza la “tarjeta de estancia” por un “permiso de residencia” con una validez máxima de cinco años, renovable (a diferencia de la Directiva 68/360, ya no especifica si es automáticamente). Se mantiene, al igual que en la Directiva 68/360, que los únicos documentos que se pueden requerir para el trámite de residencia son el documento de identidad o pasaporte válidos (art. 2).

Las otras dos directivas extienden los derechos a los jubilados y a estudiantes, estableciendo disposiciones específicas para sus casos. En el de los estudiantes, el derecho de residencia se extiende mientras se mantenga su formación (art. 4).

Toda esta legislación secundaria otorgaba derechos diferenciados a distintas categorías de personas, por lo que la libertad de circulación aún se abordaba de manera fragmentaria y dispersa. Después del *status* de ciudadanía europea establecido en Maastricht, esta fragmentación se logra superar con la Directiva 2004/38/CE (Carrera, 2005).

### 5.1.2.1. *Maastricht, la Unión Europea y la ciudadanía comunitaria*

El Acta Única Europea de 1987 en su artículo 13 (que reemplaza al anterior 8 A del Tratado de la Comunidad Económica Europea) establecía al 31 de diciembre de 1992 como fecha prevista para completar al mercado interior. Es decir, que a la UE la concreción del “mercado común”, objetivo establecido en 1957, le tomó más de tres décadas<sup>194</sup>. Una vez alcanzado, la integración debía perfeccionarse y extenderse a más materias porque se producía “la paradoja de que los camiones pueden pasar y los camioneros no” (Joaquín Arango, entrevista, Madrid, 17/01/2014).

El Tratado de la Unión Europea, conocido como Maastricht (1993) marcó el comienzo de esa profundización en la integración. Fue un hito en materia de circulación de personas, y en el proceso de integración europeo en general. A partir de ese momento, la Comunidad Económica Europea pasaría a llamarse Unión Europea, y se crearía la ciudadanía de la Unión.

Wallace (2003: 225, trad.propia) observa que Maastricht llevó la integración europea a un nuevo nivel, en el que comenzó a “desafiar a los símbolos de los Estados nacionales e identitarios”. Tocaba temas clave para la soberanía estatal, como ciudadanía, migración y asilo<sup>195</sup>, control de las fronteras exteriores, política exterior, defensa, moneda<sup>196</sup>, impuestos.

La creación de la ciudadanía europea marca un punto de inflexión. Se trata de un nuevo concepto, ya que no sería un Estado nacional el que la otorgaría, sino un PIR, lo que para Slocum y Van Lagenhove (2005) es consecuencia del proceso de globalización. La ciudadanía es una de las políticas “de identidad” a las que Hollifield (2008) les atribuye una gran carga simbólica, la cual es creada mediante la interacción social, por lo que es plausible de ser modificada de manera relativamente simple. Como se ha visto en el Capítulo 2, las prácticas políticas regionales orientadas regular los flujos migratorios están íntimamente relacionadas con la construcción de una identidad regional “común”.

---

<sup>194</sup> Y cabe tener en cuenta también que se trata de un concepto dinámico, que necesita ser actualizado y adaptado constantemente a las dinámicas económicas, sociales y comerciales, por lo que nunca está completo (ver Young, 2010).

<sup>195</sup> La migración incluye en el Título VI, referente al llamado “tercer pilar”, relativo a la justicia y asuntos del interior. Se refiere a las políticas que regulan el ingreso y residencia de los nacionales de terceros estados, por lo que no son objeto de estudio del presente trabajo. Los otros dos “pilares” son el comunitario y el de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

<sup>196</sup> Se puso como objetivo la creación de una moneda única, lo que después sería el Euro.

El proyecto de ciudadanía europea fue presentado por la presidencia luxemburguesa del Consejo<sup>197</sup> y, según lo expresado por muchos entrevistados, España<sup>198</sup> tuvo un rol destacado en la propuesta<sup>199</sup>. Su resultado final es menos ambicioso que el proyecto original debido a que los Estados mostraron reticencia a avanzar en una integración política (Goizueta Vértiz, 2011).

En el art. 8.1 de Maastricht se define al ciudadano de la Unión como “toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro” y se dispone que tendrán “derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”, con lo cual, la libertad de circulación estaría directamente vinculada a la nacionalidad y ya no al mercado interno. En palabras de Carrera (2005: 700, trad.propia), Maastricht “intentó convertir a la ‘ciudadanía de mercado’<sup>200</sup> (i.e. por la cual el individuo posee libertades económicas) en una idea más amplia de ‘ciudadanía de la Unión’”, otorgándole un nuevo significado social y político lo cual, para Linde Paniagua (2003), desasocia a la libre circulación de las personas de la libre circulación de los trabajadores. Para Wollenschläger (2011: 2-3) este nuevo *status* debilitó la importancia de la ciudadanía nacional y de las fronteras nacionales, creando una nueva “libertad fundamental más allá de la integración de mercado”.

El *status* de ciudadano conllevó una serie de derechos: políticos (sufragio pasivo y activo en elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el territorio de cualquier Estado miembro), protección diplomática y consular (por parte de la embajada o consulado de cualquier Estado miembro), derecho de petición ante el Parlamento Europeo y derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo (arts. 8.B, 8.C y 8.D). Estos derechos pueden ser ejercidos sólo fuera del Estado de nacionalidad de la persona, por lo que la UE creó un nuevo tipo de ciudadanía (Carrera, 2005: 703).

---

<sup>197</sup> Luxemburgo es uno de los países en los que residen más inmigrantes en relación a su población total, en el mundo. En 2006 el porcentaje de inmigrantes en relación a la población total era de casi el 40%. Para más información ver Kollwelter (2007).

<sup>198</sup> España es un país que tiene una vasta experiencia en migraciones. Primero, como país de origen, patrón que predominó hasta la década de 1970. Luego, en la década de 1980, se convirtió en un país predominantemente de inmigración. Los europeos representaban la mitad de los migrantes residentes en España en los noventa, y en los dos mil, más del 40% (para más información, ver Ortega Pérez, 2003), lo que explica en parte el interés de este país en la regulación de la ciudadanía y la libre circulación de personas.

<sup>199</sup> Entre los entrevistados, dos ex presidentes del Parlamento Europeo, un ex vicepresidente y el especialista Joaquín Arango hicieron referencia al papel de España en la elaboración de la ciudadanía europea.

<sup>200</sup> Concepto originalmente formulado por Ipsen y Nicolaysen (1964).

La ciudadanía europea abría nuevos interrogantes y creaba la necesidad de generar nuevas políticas para convertirla en realidad.

Con el objetivo de operacionalizar su funcionamiento y evaluar el de la libre circulación de las personas, en 1996 se constituyó un Panel de Alto Nivel sobre la Libre Circulación de Personas. El informe elaborado como producto de su trabajo fue presentado en 1997. Allí se consideró que, con excepción de algunos casos, el marco legal para la circulación de personas funcionaba de manera satisfactoria. Las principales barreras concernían a lo que fue conocido como “obstáculos indirectos” o “discriminación indirecta” (Carrera, 2005: 715). Entonces, realizó una serie de recomendaciones, para superar los obstáculos aún presentes y el hecho de que la movilidad intrarregional era (y es, ver *infra*.) escasa. Entre estas recomendaciones, se aconseja a los Estados flexibilizar la interpretación de las normas que regulan el derecho a la residencia, una definición más rigurosa de los puestos de servicio público reservados a los nacionales, la revisión de los derechos de seguridad social y mayor flexibilidad para el derecho de reunificación familiar. También se destacaba que hacía falta informar mejor a los ciudadanos acerca de sus derechos y las normas existentes. Teniendo esto en cuenta, la Comisión adoptó un Plan de Acción para la Libre Circulación de Trabajadores ese mismo año, para revisar y aumentar la eficiencia del marco legal. Este Panel de Alto Nivel y el consecuente Plan de Acción influenciaron la creación de una propuesta de Directiva del Consejo en 2001, sobre la libre movilidad y residencia, que buscaría simplificar toda la legislación en la materia en un único instrumento (Baldoni, 2003: 10-11), lo que posteriormente se concretó en la Directiva 2004/38/EC.

#### *5.1.2.2. Ámsterdam y la progresiva regionalización de la política migratoria*

La siguiente modificación a los Tratados de la Comunidad y la Unión Europea se dio mediante el Tratado de Ámsterdam en 1997. Este Tratado es especialmente relevante para la libre circulación de personas ya que, en el Título VI, comunitarizó el acervo Schengen, tanto por el éxito obtenido en la apertura de las fronteras como por el fin de profundizar la integración y la libertad de circulación.

Ámsterdam buscó elaborar medidas para una mayor convergencia de las políticas migratorias de los Estados miembros. Implicó la adopción de criterios comunes (aunque

muy generales) sobre inmigración, visado a nacionales de terceros Estados y asilo<sup>201</sup> (arts. 73I y 73J). Allí, con el fin de “establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia”, se sienta la base para que, en un periodo de cinco años, se garantice “la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países” y, al mismo tiempo, se creen medidas sobre el cruce de las “fronteras exteriores”.

Se tienen en cuenta tres situaciones especiales: el Reino Unido e Irlanda no formarían parte de ese sistema<sup>202</sup> (lo que se conoce como *opt-out*); la posición especial de Dinamarca (puede elegir o no aplicar toda nueva medida basada en el nuevo Título VI del TUE) (art. 3); la necesidad de “mantener una relación especial” con Noruega e Islandia, no miembros de la UE pero parte del sistema Schengen. Así, se comunitariza también la “Europa de dos velocidades” y la integración “a la carta” para algunos miembros en materia de libre circulación. Sin embargo, se lo busca limitar ya que en el caso de países candidatos al ingreso a la Unión, no se permitiría el *opt-out*, por lo que deberían aceptar el acervo en su totalidad (art. 8 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen).

Autores tales como Solanes Corella (2005) consideran que esta ‘comunitarización’ es “incompleta e híbrida” ya que refuerza el rol de los Estados y no así de las instituciones europeas, porque no se permite al Consejo de la UE dictar normativa supranacional que vaya más allá de lo establecido en los tratados europeos. En este sentido, la importancia de la voluntad de los Estados y en particular de los más grandes es crucial para la formulación de las regulaciones. Papadodima (2011: 193-194) agrega que “el núcleo de poder decisorio europeo se mantiene [...] en los países económicamente desarrollados, que son paralelamente los principales puntos de atracción migratoria”. Dichos países “extienden su política migratoria de regulación de la migración no deseada a los límites de los Estados miembros periféricos” mediante normativas tales como Schengen que,

---

<sup>201</sup> Cabe aclarar, como fue dicho anteriormente, que en la UE no existe una política migratoria común, sino disposiciones dispersas y fragmentarias (Brumat, 2013). Lo que se adopta en este Tratado es un marco general, que otorga un gran poder de decisión sobre políticas de ingreso y permanencia en el territorio a los Estados.

<sup>202</sup> Estos dos países tienen un acuerdo de libre circulación propio, que se conoce como ‘Common Travel Area’, que existe sin un marco jurídico desde la década de 1920. Su existencia es reconocida en el Protocolo sobre la aplicación de “determinados aspectos” de la política de visados, inmigración y libre circulación de personas del Tratado de Ámsterdam. En el Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen a la UE también se dispone que estos dos países podrán participar en algunas disposiciones del acervo y lo hacen, en cuestiones de cooperación policial y en información.

como se ha visto, ha sido una iniciativa de esos países. El sistema Schengen y las políticas de inmigración y asilo europeas atribuyen la mayor parte de la responsabilidad de la recepción, aceptación o rechazo de los migrantes y solicitantes de asilo de terceros países en los Estados miembro que los reciben en primera instancia, que son los de la frontera externa. De esta manera, los principales receptores (Gran Bretaña, Francia y Alemania) “delegan” su política migratoria a sus socios (Brumat, 2015; 2013).

En línea con la mayor atención a los aspectos sociales e identitarios en el PIR, en el año 2000 se adopta la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Si bien no realiza modificaciones a la normativa europea (art. 45.2), y no tiene carácter jurídicamente vinculante, codifica y presenta de una manera clara los derechos fundamentales vigentes en el territorio, otorga una guía para su interpretación y provee una base para iniciativas legislativas futuras.

En el Preámbulo se enuncia que

La Unión contribuye a la preservación y al fomento de [los] valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Para lo cual en el artículo 45.1 se garantiza a todos los ciudadanos de la Unión, el “derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”.

### 5.1.2.3. La Directiva 2004/38/CE

Siguiendo la decisión del TJUE según la cual el *status* de ciudadano de la Unión estaba destinado a ser el “*status* fundamental de los ciudadanos” de los Estados miembros (Condinanzi, et.al., 2008: 67), y a partir de lo dispuesto por el Panel de Alto Nivel sobre Libre Circulación de personas, con el fin de “rebasar el enfoque sectorial y fragmentario del derecho de libre circulación y residencia y [...] facilitar el ejercicio de este derecho” (preámbulo párr. 4) se decide establecer un único conjunto de reglas para la libre circulación y residencia de los “ciudadanos de la UE”<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> Esta directiva modifica al Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad y deroga y sustituye a todas las

La Directiva “relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros” está únicamente dirigida a ciudadanos europeos y miembros de su familia (art. 1), por lo que convierte a la ciudadanía de la unión en la “base fundamental” del ejercicio del derecho de movimiento y residencia en el territorio de la unión (Touzenis, 2012: 25, trad. propia). Los beneficiarios serán “cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, [definidos en el art. 2.2] que le acompañen o se reúnan con él” (art. 3.1). Se busca extender el concepto de familia a situaciones tales como relaciones de pareja con una unión registrada, debidamente probadas (art. 3.2.b). Para Ana López Sala (entrevista, Madrid, 5/2/2014), la inclusión de principios de tales como la reunificación familiar “tiene que ver con la firma por parte de Europa de algunos elementos fundamentales de derecho internacional”, es producto de la internacionalización de las políticas migratorias. Sin embargo, como se ve a continuación, el derecho de residencia no se extiende a la totalidad de los ciudadanos, sino a aquellos que cumplan con determinados requisitos relacionados a su situación laboral.

Se repiten y detallan los principios de igualdad de trato (art. 24) y de no discriminación (preámbulo párr. 6 y 31). Sin embargo, en el art. 24.2 se establece una excepción al principio: durante los primeros tres meses de residencia (que puede ser un periodo más largo en caso de que los ciudadanos demuestren estar buscando empleo),

El Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.

---

normas que regulaban el tema hasta ese momento: “la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios, la Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia, la Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, y la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes” (preámbulo, párr. 4). El contenido y las implicancias de muchas de estas normas fueron tratadas en este apartado.

Con lo cual, en lo que concierne a asistencia social y ayuda de manutención, existe una diferencia entre ciudadanos “de la UE” y nacionales, estableciendo una ciudadanía, podríamos decir, ‘escalonada’. En este sentido, Guild (2007: 54) considera que la ciudadanía europea “fracturó” a la ciudadanía nacional y a la regional, y así, a los derechos, ya que corresponden distintos a cada una de ellas.

Con el fin de reducir la carga burocrática de los trámites para obtener la residencia y evitar que se conviertan en un “obstáculo desproporcionado” y así, liberalizar la circulación de ciudadanos europeos, se prohíben los visados tanto de entrada como de salida, y se permite ingresar al territorio de cualquier Estado miembro con documento de identidad o pasaporte válidos (arts. 4 y 5).

Para ejercer su derecho a residencia por menos de tres meses en otro Estado miembro se les requiere los dos mismos documentos recién nombrados (art. 6.1) “sin perjuicio de un tratamiento más favorable, reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para los que buscan empleo” (preámbulo, párr. 9). Sin embargo, en caso de querer extender ese periodo más allá de los tres meses, se debe cumplir las siguientes condiciones:

- a) [ser] un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida<sup>204</sup>, o
- b) dispone[r], para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o
- c) – est[ar] matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional; y  
– [contar] con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos

---

<sup>204</sup> En caso de que el ciudadano ya no ejerza ninguna actividad laboral “por cuenta ajena o por cuenta propia”, se consideran excepciones para poder mantener la condición de trabajador por cuenta ajena o propia en los siguientes casos: “a) si sufre una incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o accidente; b) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo; c) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. En este caso, la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses; d) si sigue una formación profesional. Salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, el mantenimiento de la condición de trabajador exigirá que la formación guarde relación con el empleo previo” (art. 7.3).

suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, o  
d) [ser] un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) (art. 7.1).

Por lo tanto, la Directiva aún distingue entre ciudadanos económicamente activos y no activos y así, aún mantiene ciertos derechos y beneficios para categorías particulares de personas (Touzenis, 2012: 33; Linde Paniagua, 2003). Condinanzi, et.al., (2008: 82-83), observan que la legislación europea ha delimitado que el derecho de residencia para aquellos que buscan trabajo (no activos) expira cuando se demuestra que a la persona le resulta imposible encontrar trabajo. Por ello, al igual que Touzenis (2012), afirman que el derecho de residencia de un trabajador activo y el de una persona que busca trabajo son distintos, lo que implica una categorización de los ciudadanos europeos y una “restricción” de la libertad de circulación de trabajadores. La justificación de dicha restricción es evitar convertirse en una carga excesiva para la asistencia social del PR<sup>205</sup> lo que, para Carrera (2005: 701) implica que el principio de libre circulación (aún) depende del grado de independencia financiera que tenga la persona que lo ejerza. Para Carmen González Enríquez<sup>206</sup> (entrevista, Madrid, 29/1/2014), la consecuencia práctica de esta normativa es que “el derecho a moverse por el territorio de la Unión Europea no tiene ninguna restricción, pero el derecho a *residir* en otro estado si tiene restricciones y el derecho a trabajar en otro estado ahora en este momento, [...] tampoco tiene ninguna restricción”.

Las definiciones de trabajador “por cuenta ajena o por cuenta propia” siguen la interpretación del TJUE que ha tendido a ser amplia. Es suficiente tener una relación de empleo por un cierto periodo de tiempo, o proveer servicios a otra persona o bajo su dirección, por la cual se recibe una remuneración (Condinanzi, et.al. 2008: 69), también incluye a aquellos que buscan trabajo por un período de “al menos tres meses” (Touzenis, 2012: 33-34).

Además, para estos periodos de residencia mayores a tres meses se impone la obligación de registrarse ante las autoridades competentes del Estado de acogida (art. 8.1), tras lo cual se emitirá un “certificado de registro”. En caso de no cumplir con esto, se pueden imponer “sanciones proporcionadas y no discriminatorias” (art. 8.2). Los documentos

---

<sup>205</sup> Sin embargo, como disponen los arts. 14 y el 24.3 (a continuación), están protegidos de ser expulsados por este motivo.

<sup>206</sup> Investigadora principal del área de Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano, Catedrática de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

pedidos, además del pasaporte o documento en vigencia, son, para el trabajador “por cuenta ajena o cuenta propia”, una “declaración de contratación del empleador o un certificado de empleo, o una prueba de que trabaja por cuenta propia” (art. 8.3). Luego, para que los miembros de la familia del trabajador también se registren, se les pide una prueba de parentesco con el trabajador y, según la categoría de familiar a la que pertenezcan, diversas pruebas documentales enumeradas en los incisos d, e y f.

Se establece el derecho a la residencia permanente, novedoso hasta ese momento, ya que se considera que este tipo de medida “refuerza el sentimiento de pertenencia a una ciudadanía de la Unión y es un elemento clave para promover la cohesión social” (preámbulo, párr. 17), es decir, fomenta la creación de una identidad compartida. Para obtenerla, hace falta que los ciudadanos europeos y miembros de su familia “hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida” (art. 16.1), sin ausencias de más de un total de seis meses al año (art. 16.2)<sup>207</sup>. En caso de ausentarse por más de dos años consecutivos del PR, los ciudadanos europeos y miembros de su familia podrán perder la residencia permanente (art. 16.4). Ya no se pide un documento o tarjeta de residencia a los ciudadanos, sólo a los miembros de sus familias que no sean ciudadanos europeos.

Para facilitar el derecho a la residencia permanente, el art. 17 prevé una serie de excepciones (tales como haber alcanzado la edad jubilatoria antes de cumplir el plazo de cinco años, o en casos de incapacidad laboral permanente) en el caso de que los trabajadores cesen su actividad en el Estado miembro de acogida.

La excepción al derecho de residencia se establece en el art. 14, y concierne a los casos en los que los ciudadanos europeos y los miembros de sus familias “se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida”. Al igual que en el art. 24.2, la asistencia social es motivo de distinción entre ciudadanos comunitarios y nacionales de los Estados. Sin embargo, “[e]l recurso a la asistencia social del Estado miembro de acogida de un ciudadano de la Unión o de un miembro de la su familia no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión” (inc. 3). Se prohíbe expulsar a ciudadanos trabajadores por cuenta ajena o propia y a sus familias, así como a aquellos que están buscando trabajo y puedan comprobarlo (inc.4).

---

<sup>207</sup> Con las excepciones de ausencias por cantidades mayores de tiempo por los siguientes motivos: “para el cumplimiento de obligaciones militares, ni por ausencias no superiores a doce meses consecutivos por motivos importantes como el embarazo y el parto, una enfermedad grave, la realización de estudios o una formación profesional, o el traslado por razones de trabajo a otro Estado miembro o a un tercer país” (art. 16.2).

Las otras excepciones y limitaciones a la libre circulación son aquellas que ya estaban presentes al inicio del proceso de integración: orden público, seguridad pública o salud pública, que son los únicos motivos previstos de expulsión (según lo establecido en la jurisprudencia del TJUE, preámbulo, párr.22). Las mismas están reguladas en el Capítulo VI de la Directiva, donde se las intenta definir detalladamente, para limitar su uso. Al igual que en las regulaciones de los años sesenta, no se podrán alegar fines económicos para establecer estas limitaciones. Dichas medidas “deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado” la cual “deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad”. Se prohíbe utilizarla preventivamente (art. 27.2). En el art. 28 se toman ciertas medidas para proteger a los ciudadanos europeos de la expulsión. Estas medidas buscan ponderar el grado de integración del ciudadano al Estado receptor, mediante la duración de su residencia, su situación familiar, edad, salud y los vínculos con su PDO (inc. 1). Se prohíbe la expulsión de un ciudadano que haya adquirido el *status* de residente permanente, “excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública” (inc. 2), lo que implica otra diferencia más entre distintas categorías de ciudadanos europeos, según el tiempo de residencia en otro Estado miembro.

En el caso de salud pública, también se limita su alcance:

Las únicas enfermedades que podrán justificar una medida que limite la libertad de circulación serán las enfermedades con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la Organización Mundial de la Salud, así como otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas siempre que sean, en el país de acogida, objeto de disposiciones de protección para los nacionales.

En el caso de orden público, el TJUE hay limitado su alcance por vía jurisprudencial. El único término que no está definido es el de “seguridad interna” (Guild, 2007: 47), lo que abre una puerta para que los Estados realicen su propia interpretación.

Como indica el preámbulo (párr. 24), el objetivo de estas medidas es que “cuanto mayor sea la integración de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de su familia en el Estado miembro de acogida, tanto mayor debería ser la protección contra la expulsión”.

El TJUE prohibió a los Estados miembros “denegar de por vida la entrada a su territorio” a ciudadanos europeos. Por eso, a aquellos que hayan sido expulsados o se les haya denegado la entrada, se les permite presentar una nueva solicitud en “un plazo

razonable” o después de tres años desde la ejecución de la medida de expulsión definitiva (preámbulo, párr. 27 y art. 32).

Después del fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2005, la siguiente modificación a los Tratados de la UE fue la del Tratado de Lisboa, firmado en 2007, entró en vigor a finales de 2009.

#### *5.1.2.4. La Libre Circulación después de Lisboa: contenido y alcance actuales*

En la última reforma realizada a los Tratados de la Unión Europea el Tratado de Lisboa se plasman todos los principios antes vistos, y se incluye la definición e interpretación actual de la libre circulación y los derechos que ella supone.

El preámbulo del actual TUE (versión consolidada) establece las bases y principios sobre los que se sentará la libre circulación:

RESUELTOS a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En el art. 9 del TUE se define que un ciudadano de la Unión es “toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”, por lo que ambas ciudadanías conviven y otorgan derechos diferentes. En ese mismo artículo se establece la igualdad de los ciudadanos de la UE “que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos”. La interpretación del TJUE es que el concepto de ciudadanía “unifica” todas las categorías de personas con derecho a la libre circulación que existían previo a su instauración (Condinzani, et.al., 2008: 77).

En los arts. 20 y 21 del TFUE se detallan los derechos que implica la ciudadanía europea (ya establecidos en el Tratado de Maastricht). Se repite el derecho “de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”. Es decir, que las únicas limitaciones serán las previstas por razones de orden público, seguridad pública y salud pública (art. 45.3 TFUE), que han tendido a ser interpretadas de manera restringida por el TJUE (Guild, 2007) y también, aplicadas

de manera excepcional por los Estados (ex presidente del Parlamento Europeo, entrevista, Madrid, 26/2/2014)<sup>208</sup>. Dado que este tipo de restricciones no existen por parte de un Estado para con sus nacionales, dicha provisión marca otra diferencia de derechos entre la ciudadanía europea y la nacional (Wollenschläger, 2011: 17). Para Ana López Sala (entrevista, Madrid, 5/2/2014) esto hace que (por ejemplo en el caso de España) “todo comunitario” sea un “cuasi ciudadano”.

De esto se infiere, como fue dicho anteriormente, que el ámbito de aplicación personal de las normas sobre libre circulación de personas se delimita en función de la nacionalidad: son únicamente los ciudadanos europeos aquellos que pueden gozar de este derecho. Corresponde exclusivamente a los Estados miembros determinar quiénes son sus nacionales, lo que permite acceder a la ciudadanía europea. Por ello, Baldoni (2003: 9) afirma que la vinculación entre el ciudadano comunitario y la UE es indirecta, ya que está fundamentada en el vínculo entre el ciudadano y el Estado miembro al que pertenece. Giubboni (2007: 374) afirma que la ciudadanía comunitaria es un “apéndice” de la nacional.

La libertad de circulación de trabajadores se trata por separado, y queda “asegurada” en el artículo 45 del TFUE. La misma se basa en la el principio de no discriminación por nacionalidad “con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo” (inc. 2), por lo que se mantiene casi inalterada desde su primera redacción. Para Wollenschläger (2011: 4), el principio de no discriminación va más allá de una mera enunciación ya que, como se ha podido ver en el caso de la Directiva 2004/38/EC, se establecen prohibiciones a las normas nacionales.

Los derechos que implica son:

- a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;
- b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;
- c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;
- d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos establecidos por la Comisión (inc. 3).

---

<sup>208</sup> Aunque un ex presidente del Parlamento Europeo (entrevista, Madrid, 26/2/2014) también observa que las excepciones tienden a ‘dejar de ser excepcionales’ en tiempos de crisis económica (ver *infra*).

Además, en el art. 46 se disponen una serie de medidas para facilitarla, tal como la simplificación de trámites administrativos y la eliminación de aquellas legislaciones nacionales que impongan obstáculos.

También, con el objeto de facilitar la circulación de trabajadores se tomaron diversas medidas con respecto al reconocimiento de calificaciones profesionales, que fueron adoptadas gradualmente para diversas ocupaciones. Primero, para sectores de profesiones específicas (medicina, veterinaria, arquitectura, farmacia, peluquería y otras), luego con directivas para el reconocimiento de diplomas de educación superior en general (que no hayan sido regulados por un acuerdo específico) y estudios de al menos tres años (Directivas 89/48 y 92/51). Estas dos regulaciones fueron reemplazadas por la Directiva 2001/19. Luego se adopta la Directiva 2005/36/EC. Este conjunto de normas crea un nuevo método de reconocimiento de calificaciones profesionales. En base a la Directiva 89/48, un Estado miembro debe reconocer las calificaciones obtenidas en otro Estado miembro y permitir a los ciudadanos llevar a cabo sus actividades en su territorio en las mismas condiciones que los nacionales. En este sistema se establece que el acceso a una profesión regulada en un Estado de acogida depende de la posesión de calificaciones profesionales específicas. De hecho, para poder gozar del derecho, la educación debe ser obtenida en la UE, y se debe probarla con un diploma europeo, que en algunos casos incluye documentación específica y en otros, experiencia profesional (Touzenis, 2012: 37-38; Baldoni, 2003: 17). Entre las excepciones, la última de las directivas permite el requisito de que un trabajador hable y comprenda el idioma nacional (art. 53).

En materia de seguridad social, también se establecieron diversas normas para facilitar la libertad de circulación de trabajadores: el Reglamento 1408/71 sobre la aplicación de los regímenes de la seguridad social a los trabajadores asalariados, a los trabajadores no asalariados y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la comunidad, modificado por el Reglamento núm. 1606/98/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, luego modificado por el Reglamento 883/2004.

El objetivo de estas regulaciones es coordinar las legislaciones nacionales en seguridad social –que siguen siendo diversas en cada Estado- para proteger los derechos de las personas que se mueven en la región y así facilitar la libre movilidad. Se establece que

los beneficios adquiridos por un trabajador en el Estado en el que desempeña sus actividades no se pierden en caso de movilidad a otro Estado.

El Reglamento 883/2004 estipula que todas las personas que residan en el territorio de un Estado miembro tienen los mismos beneficios y obligaciones previstos en la legislación del Estado receptor. Se amplía el principio de trato nacional a todos los ciudadanos europeos que no hayan sido cubiertos por la legislación de seguridad social de algún Estado miembro, así como a sus familiares (Touzenis, 2012: 59-60).

En cuanto a las excepciones a la libre circulación, en el art. 45.4 del TFUE se sigue excluyendo a trabajadores de la administración pública, lo que actualmente tiene un alcance restringido. Según Resolución del Parlamento Europeo del 17 de enero de 1972 se trata de aquellas “actividades que [...] estén relacionadas aunque solo sea de una manera ocasional con el ejercicio del poder público”. La Comunicación de la Comisión del 18 de marzo de 1988 citaba los siguientes trabajos: fuerzas armadas, administración fiscal y diplomacia, empleos en los Ministerios del Estado, gobiernos regionales, colectividades territoriales, Bancos Centrales, en la medida en que realizan “actividades organizadas en torno a un poder jurídico del Estado” y sean “esenciales para el interés nacional”. La medida no alcanza a trabajadores de transportes, correos, salud pública y enseñanza (Condinanzi, 2012: 89; Cuartero Rubio, 2011: 117).

Todas las regulaciones recién tratadas configuran el contenido actual de la libre circulación de las personas en el PIR que más avances registra en ese sentido. Sin embargo, su alcance y sus consecuencias prácticas son objeto de intensos debates que se detallan a continuación.

### ***5.1.3. ¿Libre circulación? Debates sobre los obstáculos de las políticas para la libre circulación de personas de la UE***

Los avances que ha hecho la UE en materia de circulación de personas son muy significativos y sin paralelo en muchas partes del mundo; y las evaluaciones de la Comisión Europea que se han hecho en general han considerado que los resultados son positivos<sup>209</sup>. Sin embargo, no están exentos de críticas.

---

<sup>209</sup> Para un estudio detallado sobre la implementación de las políticas para la circulación de las personas, que incluye referencias a estos informes, ver Touzenis (2012).

La principal hace referencia la baja movilidad intrarregional (se calcula que es alrededor de 2%)<sup>210</sup> y, además, la movilidad es, sobre todo, característica de los sectores más calificados, mientras que los trabajadores y empleados tienden a permanecer en su país de origen (Touzenis, 2012; Pécouud y de Guchteneire, 2005: 159-160). Para Guild (2007: 26), esto es muestra del “espacio” (*gap*) existente entre los derechos formulados en la UE, y su ejercicio. Para Ana López Sala (entrevista, Madrid, 5/2/2014), la UE creó “un escenario pasito a pasito, por decirlo de alguna forma, como que se han ido subiendo peldaños que en la práctica sí que ha permitido una libertad de circulación fuerte muchas veces propiciada desde arriba, sobre todo para un tipo de movilidad, que es la movilidad vinculada a los estudios y desde luego la movilidad vinculada al trabajo de alta cualificación”. Con esto concuerda una funcionaria del Consejo Europeo (entrevista, Madrid, 12/2/2014):

en épocas de bienestar, yo te diría que sobre todo, [es mayor la circulación] de personas altamente cualificadas por un problema de carrera profesional. [...] La gente altamente calificada puede pensar en términos de carrera europea. [...] Y esto es bastante cuantificable. Pero también ha permitido esto, que alguien diga yo quiero trabajar en un restaurante. Me marché a Francia. Y a lo mejor está algunos años trabajando de camarero, otros de pinche de cocina y luego vengo aquí y monto mi restaurante. Eso también ha funcionado. En la crisis ha funcionado más como un patrón de migración clásica. Pero durante muchos años ha generado nuevos esquemas de movilidad.

Y agrega que en momentos de crisis económica los

patrones tradicionales de migración en el sentido de ‘voy a vivir a otro país donde tengo mejores oportunidades’ vuelvan a entrar en el juego europeo. Y que convivan esos elementos de movilidad, nuevos, con los patrones clásicos de la migración. Pero también era un motivo para construir el espacio de libre circulación. Que el mercado interior pudiese dar salida a ese tipo de cosas, ¿no? (funcionaria del Consejo Europeo, entrevista, Madrid, 12/2/2014).

Para ambas especialistas, este escenario propició formas de movilidad intrarregional que de otra forma no hubiesen sucedido: “posiblemente nunca habría habido una movilidad Rumania-España, como lo que ha habido en la última década, si Rumania no se supiera que iba a entrar dentro de la Unión Europea y por lo tanto no hubiera mecanismos que han permitido, que incluso no siendo comunitarios, la comunidad rumana llegara a España y se estableciera” ... “y yo creo que el escenario de la Unión Europea ha creado efectivamente unas condiciones que pueden haber impulsado cierta forma de movilidad intra europea”. Lo que sucede en la práctica es que

---

<sup>210</sup> Para más datos numéricos sobre la movilidad intrarregional en la UE, ver Touzenis (2012).

son los atributos personales los que te capacitan por decirlo de alguna forma para hacer efectiva esa movilidad que es también muy general, es decir, si yo soy un alto cualificado, una alta cualificada en un contexto como el actual tengo mucha más posibilidad de... digamos que estaría afuera de lo que es el régimen de extranjería para poder ejercer mi derecho al trabajo en el exterior. En el caso de los pocos cualificados, a pesar de la libertad de circulación, yo creo que el determinismo es mayor, sobre todo porque los sectores donde hay [...] movilidad intra europea de baja cualificación, son sectores que normalmente están menos regulados en lo que son los sistemas de trabajo, los mercados de trabajo nacionales [...] domésticos... (Ana López Sala, entrevista, Madrid, 5/2/2014).

Por eso la autora considera que se trata de un marco regulatorio “muy general”. Un una funcionaria del Consejo Europeo relativiza esta afirmación. Para ella, en un sentido, se trata de un “marco *soft*” porque “se basa en la confianza mutua”, pero “la praxis, apoyada con decisiones judiciales de Luxemburgo o de los jueces ordinarios que aplican el derecho comunitario, hacen que sea un marco jurídico, un marco regulatorio bastante impositivo, bastante duro”. Para Joaquín Arango (entrevista, Madrid, 17/01/2014) es un marco “fuerte y débil a la vez”. Fuerte, porque está basado en “fundamentos fuertes”, como es la normativa europea y la jurisprudencia del TJUE. La parte débil es la implementación (nacional), que “no está muy desarrollada normativamente y puede dejar fisuras”.

Todas las políticas aquí vistas, si bien facilitaron ciertas formas de movilidad, de algunas categorías, no han fomentado el aumento significativo en el stock de las migraciones intracomunitarias, por lo que cabe preguntarse las razones. Algunos hacen referencia a la existencia de “fronteras invisibles”, tales como barreras culturales, lingüísticas e incluso mentales (funcionaria Consejo Europeo, entrevista, Madrid, 12/2/2014; Touzenis, 2012; Kunz y Leinonen, 2008; Pécoud y de Guchteneire, 2005: 159-160).

Guild (2007) identifica cuatro obstáculos principales, que son los que llevan a que los ciudadanos lleven a cabo acciones legales por límites a su derecho a la libre circulación y terminen en el TJUE. El primero tiene que ver con la detención, exclusión y expulsión. Si bien el TJUE ha limitado este tipo de acción por parte de los Estados, aún sigue sucediendo. Los demás tienen que ver con medidas indirectas: el reconocimiento de diplomas y experiencia profesional (las disposiciones existentes se han tratado *supra.*), acceso a seguridad social, y obstáculos administrativos/burocráticos.

Touzenis (2012), López Sala (entrevista, Madrid, 5/2/2014) y González Enríquez (entrevista, Madrid, 29/1/2014) coinciden con esto último. Para ellas, los mayores obstáculos para la implementación de estas políticas están relacionados con medidas que afectan de manera indirecta (ver Capítulo 2) o “influyen” la libre circulación tales como seguridad social, seguro de salud, reconocimiento de calificaciones profesionales, fiscalidad o la burocracia para obtener los beneficios previstos. Incluso, están relacionados con el desconocimiento de las normas por parte de los funcionarios encargados de hacer los trámites, a lo que se agrega que la información que llega a los ciudadanos sobre las regulaciones existentes y sobre sus derechos es inefectiva. Si bien, Carmen González Enríquez (entrevista, Madrid, 29/1/2014), hace la salvedad de que “nunca se ha entendido que la libertad de moverse y de trabajar en otro país incluya la libertad de recibir o el derecho a recibir todo tipo de asistencia social en el otro país igual que los nacionales de ese país”. La seguridad social sigue estando en manos de los Estados miembros, porque así lo dispone la concepción de libre circulación que se tiene, de la misma manera que lo estipula Mármora (2004) en el modelo visto en el Capítulo 2.

Para Carrera (2005: 702-705), el acceso a la residencia, en las condiciones estipuladas por la normativa, está sujeta a “numerosos obstáculos”, especialmente para personas económicamente inactivas y aquellas en situaciones de empleo “atípicas”, como trabajadores a medio tiempo, temporales o estacionales. Estas personas aún enfrentarían “numerosas dificultades” a la hora de intentar producir la evidencia requerida sobre los medios de vida adecuados<sup>211</sup> para poder ejercer el derecho a la residencia. Por lo que esta es “muy dependiente” del grado de independencia económica (y seguro de salud) que tenga una persona, lo que no colabora con el cumplimiento del principio de trato nacional. Debido a ello, este autor afirma que, de las cuatro libertades de la UE, la de circulación es la más “rezagada” y el “muy criticado aspecto económico de la ciudadanía europea quedará inalterado” (a pesar de la adopción de la Directiva 2004/38/CE) (Carrera, 2005: 715-716). Deacon y Nita (2011), Wollenschläger (2011) y Giubboni (2007) coinciden con esto<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> Este requisito se ha tendido a limitar en la jurisprudencia a los casos en que haya un “ánimo legítimo de proteger los intereses financieros de los Estados miembros” (Wollenschläger, 2011: 18, trad. propia).

<sup>212</sup> Una funcionaria del Consejo Europeo (entrevista, Madrid, 12/2/2014), relativiza estas afirmaciones: “mi intuición me dice que el efecto real de ese tipo de medidas restrictivas es muy limitado. Es muy limitado, porque al final, el sistema de libre circulación es casi perfecto. Aunque haya algunos controles fronterizos, como los ha habido hasta hace poco, escandalosamente tolerados por todo el mundo”.

Las razones que encuentra Ana López Sala (entrevista, Madrid, 5/2/2014) para que la libre circulación tenga ese carácter son los beneficios para los sectores empresariales: “[y]o creo que la libertad de circulación era buena para mucha gente, era buena para el sector empresarial, es buena para... en el fondo los elementos económicos se combinaron con los elementos políticos, era buena porque imagínate lo que es tener un mercado interno capaz de responder casi a cualquier demanda laboral”, con lo que concuerda un ex presidente del Parlamento Europeo (entrevista, Madrid, 4/3/2014) “[los actores que más se resisten a la libre circulación] [n]o son generalmente los que hace uso de esa mano obra, porque a ellos les conviene que haya mano de obra abundante”. Una funcionaria del Consejo Europeo, especialista en políticas migratorias (entrevista, Madrid, 12/2/2014) amplía esta opinión sobre el rol de las empresas en la facilitación de la libertad de circulación en la UE:

... yo creo que el patrón de movilidad, que claramente se amplía, era un objetivo de la libertad de circulación. Uno de los objetivos era compensar necesidades puntuales o estructurales en relación con el mercado interior. Que en realidad la libre circulación de personas se vinculaba a la creación del mercado interior. Y en realidad se esperaba que funcionase como oxígeno para problemas de ese tipo, ¿no? o por ejemplo para gente altamente cualificada pudiese ver su competitividad en términos europeos, no sólo en términos nacionales.

... tienes fuerzas muy potentes a favor de la liberalización de la circulación de las personas en el mundo económico, en el mundo empresarial. Claramente *business Europe* son los más partidarios de la liberalización de las políticas migratorias. Que lo dicen con la boca pequeña. Porque las opiniones públicas no lo ven con buenos ojos, pero por lo bajo desde luego, presionan muy fuerte para la libre circulación. Muy fuerte. Tanto interior como para la liberalización de las políticas migratorias.

Todo lo cual está relacionado con el contexto de globalización:

Entonces hay un problema muy fuerte del marco económico de la globalización, finalmente. Tú sabes, para mí, yo siempre expliqué que Schengen era un experimento de cómo abordar la libre circulación en un mundo globalizado. Sigue siéndolo. Pero claro, interactúa con ese mundo globalizado y también vive la presión. Sigue siéndolo [...], la concepción más perfecta de un espacio de libre circulación y el único ejemplo internacional que tenemos, el más perfeccionado ejemplo internacional que tenemos en ese sentido. Pero, claro. Vive en tensión, vive en tensión. Hay fuerzas importantes para seguir manteniéndolo.

Para Giubboni (2007), quien se centra en el estudio de servicios y seguridad social, el *status* ocupacional del individuo y en particular su condición de trabajador en relación de dependencia –es decir, su capacidad de contribución al proceso de producción y así

al mercado interno- constituye el principal medio para acceder a servicios sociales en otro Estado miembro. Por eso, el autor afirma que la “ciudadanía de mercado” (ver *supra*.) sigue existiendo. Wollenschläger (2011: 24, trad.propia) concuerda: los “actores de mercado” pueden gozar del principio de trato nacional “incondicionalmente” en lo que respecta al acceso a servicios sociales, y no así el resto. Para ese autor, “el grado de solidaridad” dado a los ciudadanos de la Unión por poseer esa ciudadanía es “considerablemente más débil que la otorgada a los actores de mercado como contribuyentes a la productividad y a la prosperidad económica en el Estado miembro huésped”.

A esto se añade una diferencia política: los ciudadanos europeos residiendo en otro Estado miembro no tienen los mismos derechos políticos (sufragio activo y pasivo en elecciones más allá de las municipales). Sin embargo, para este mismo autor (Wollenschläger, 2011), el alcance de la ciudadanía nacional está disminuyendo, en una evolución a favor de la ciudadanía europea, ya que disposiciones tales como el art. 25.2 del TFUE permiten incluir nuevos derechos a los ciudadanos de la Unión y así, que el concepto, su alcance y su aplicación progresen. Para Guild (2007), el régimen para la libre circulación no tiene comparación a nivel mundial: se trata de una “ciudadanía sin constitución” que garantice los derechos que ella implica<sup>213</sup> y de “fronteras sin Estado”, ya que se trata de un espacio donde no hay fronteras interiores, pero sí exteriores. Pero, a su vez, no hay un solo Estado o institución comunitaria que las gestione. Las condiciones concretas de la libre circulación y el goce concreto de los derechos correspondientes a la ciudadanía europea dependen de la voluntad de los Estados:

... la libertad de circulación [...] es un derecho que existe, pero *cuyas condiciones en concreto se producen a escala nacional*, con lo cual, aunque en la esfera europea le convenía a todo el mundo, los Estados tenían en la esfera nacional capacidad para modular sus políticas de la mejor forma posible en base a su propio interés, con lo cual ¿por qué renunciar a esa posibilidad cuando cada uno de los países tiene la posibilidad de, no de establecer limitaciones, pero sí de tener unas disposiciones complementarias que, más allá de esa libertad de circulación, [la] pueden modular un poco? (Ana López Sala, entrevista, Madrid, 5/2/2014).

En la opinión de Carmen González Enríquez (entrevista, Madrid, 29/1/2014) esto es así ya que

---

<sup>213</sup> Ya que los derechos no se disponen en cuerpo legal superior, una Constitución, sino en una serie de normas comunitarias.

La movilidad interna dentro de la Unión Europea *solo es sostenible políticamente si no provoca conflictos o desequilibrios en los Estados que reciben población*. Entonces si como ha ocurrido muchos gitanos, rumanos deciden trasladarse a Francia y eso provoca en Francia problemas, reacciones de rechazo, aumento de... quizás decir delincuencia será excesivo, pero de pequeña... vandalismo o suciedad u otros elementos que molestan a la población local. Entonces eso deja de ser políticamente sostenible, es decir, *los Estados siguen siendo soberanos a este respecto* y solo ceden su ciudadanía a la Unión Europea si confían en que lo que van a recibir a cambio es positivo o neutro, pero si lo que reciben a cambio es negativo entonces esto no se mantiene. No se puede mantener porque estos estados son democráticos y sus poblaciones tienen derecho a influir en las decisiones [...]. Si eso tú lo interpretas como es una libertad condicionada a estatus socioeconómico, bueno sí, es una forma de verlo.

Un ex presidente del Parlamento Europeo (entrevista, Madrid, 26/2/2014) coincide, observando con respecto a Schengen que “[c]ada vez que hay una crisis en Europa se vuelven a levantar las fronteras”.

Linde Paniagua (2003), está de acuerdo con esto. A partir de un estudio de las legislaciones domésticas de varios Estados miembros afirma que en dichas normas las restricciones son ‘comunes’. Una funcionaria del Consejo Europeo también concuerda (entrevista, Madrid, 12/2/2014):

...es que tampoco tenemos un modelo de cohesión social basado en mínimos comunes. Y al final, si los mercados de trabajo son nacionales, las instituciones del mercado de trabajo son nacionales, los elementos de protección de los trabajadores son nacionales, pero resulta que el factor mano de obra es internacional, ilimitado e indistinto, la tensión que se crea es inviable.

Y agrega:

¿Cuál es el problema? Que esto es multidireccional. Entonces, cuando tú tienes, como te decía al principio, una aproximación de legislaciones laborales e instituciones del mercado laboral europeas tan débil, las piezas más frágiles atraen a las personas de menor cualificación y otros mercados de trabajo atraen a otro tipo de mano de obra. [...] Los beneficios sociales en Europa todavía tienen un mundo de diferencia, entre España y Suecia por ejemplo.

Para Marmora (2004: 38), también se trata de un proceso que alcanzó la libre movilidad de personas pero su crítica se centra en que, a su vez, instauró una creciente prohibición de ingreso a aquellos que no pertenecen al mismo.

La libre circulación sigue siendo una de las cuestiones más controversiales de los PIR, incluso de aquellos que más logros han hecho en áreas sociales y en materia migratoria.

En la UE esto se verifica con mayor facilidad cuando ingresan nuevos miembros. En las últimas ampliaciones (2004, 2007 y 2013) este ha sido el tema que más resistencias ha suscitado. Ante la ampliación de 2004, por los debates que se dieron sobre los temores de *dumping* social y “turismo social”<sup>214</sup>, ante supuestas migraciones masivas de provenientes de los países de Europa del Este, se insertó una cláusula el Tratado de Acceso de 2003<sup>215</sup>. La cláusula instauraba un periodo de transición de hasta siete años, en el que se controlaría la inmigración laboral (únicamente, y en relación de dependencia) proveniente de los nuevos Estados miembros<sup>216</sup> (Touzenis, 2012: 76, Guild, 2007; Carrera, 2005). En la práctica, esto permitió a los países continuar aplicando sus políticas migratorias nacionales a los nuevos ciudadanos de la Unión hasta 2011, cuando adquirieron todos los derechos correspondientes a los ciudadanos europeos. Por ello, esta cláusula ha sido considerada una limitación al ejercicio de los derechos previstos en la normativa de la UE y en especial, al principio de igualdad de trato y no discriminación en base a nacionalidad (Carrera, 2005: 706-708). Para un ex presidente del Parlamento Europeo (entrevista, Madrid, 26/2/2014) el “miedo a una avalancha migratoria ha retrasado el proceso de integración”.

Sin embargo, como se ha visto a lo largo de este apartado, las interpretaciones del TJUE han tendido a tener una interpretación amplia de la libre circulación y su significado (ver Touzenis, 2012; Giubboni, 2007; Carrera, 2005). Para un ex presidente del Parlamento Europeo, especialista en derecho (entrevista, Madrid, 4/3/2014) “[e]l Tribunal de Justicia tuvo ahí una labor meritoria estirando hasta el máximo la posibilidad”... “[los tribunales europeos] han protegido esa libertad lo mismo que las otras y se han empeñado en que existiese, son los que lo han mantenido”.

Por ello, algunos autores afirman que en la jurisprudencia del TJUE está emergiendo un nuevo paradigma, centrado en la figura del ciudadano, con una perspectiva más universalista y no tan basada en categorías, no tan direccionada por la posición de las personas en el proceso de producción o su rol en el mercado común. La corte está tendiendo a interpretar el alcance del principio de trato nacional de manera muy expansiva, extendiéndolo a “todos los aspectos de la vida social y económica del ‘ciudadano migrante’” (Giubboni, 2007: 368-369). Pero también, para este autor (2007: 375), en la UE, un derecho de libre circulación “universal” que sea “completamente

---

<sup>214</sup> Viajar para acceder a los servicios sociales de otro Estado (tales como salud o seguros de desempleo).

<sup>215</sup> Irlanda, el Reino Unido y Suecia no aplicaron las medidas restrictivas y abrieron sus fronteras a los trabajadores de los nuevos Estados en mayo de 2004.

<sup>216</sup> Excepto Chipre y Malta.

incondicional” es algo que está “lejos” de suceder ya que la base del sistema de “solidaridad” entre los Estados miembros es esencialmente nacional. La libertad de circulación como derecho existe y se ejercita, pero este derecho no es “absoluto” (Wollenschläger, 2011: 16; Guild, 2007: 26). Como observa un ex presidente del Parlamento Europeo (entrevista, Madrid, 26/2/2014):

Es una visión un poco de *naive* de interpretación de la libertad de movimiento usted va donde quiera y hace lo que quiera, no, si no tiene medios de vida y se considera que usted es una carga para el sistema de protección social del lugar le pueden expulsar como de hecho está haciendo Bélgica<sup>217</sup>. Lo que hace Bélgica en la mayoría de los casos no es un atentado contra los tratados es la aplicación estricta de los mismos. Ya que tampoco es verdad que en Europa hayamos dicho “Todos somos europeos y tenemos el mismo derecho en cualquier país”. Entonces a un español no lo van a expulsar de España porque no tenga medios de supervivencia, pero a un español le pueden expulsar de Bélgica si no los tiene.

## 5.2. La Comunidad Andina de Naciones: el “migrante unidimensional”

La CAN<sup>218</sup> es un PIR que tiene sus orígenes en los años sesenta<sup>219</sup>, es decir, comienza con la “primera ola” del regionalismo latinoamericano (ver Capítulo 7, parte 1 y Malamud, 2010). Desde sus inicios, buscó ser más que un proceso centrado en aspectos económicos-comerciales (Stang, 2009; Martínez Pizarro y Stang, 2006), como lo indica el Acuerdo de Cartagena (conocido como Pacto Andino), su tratado constitutivo, en los considerandos: “la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia”. Se trataba de un “contrato abierto” (Laursen, 2010a; 2010b) que buscaba como fin establecer un mercado común pero teniendo en cuenta la eventual elaboración de medidas en otros ámbitos más allá del económico. A fines de los setenta y durante la década del ochenta, por diversas razones (principalmente vinculadas a los regímenes dictatoriales y la crisis de la deuda), el PIR entró en crisis y no se registraron avances en la integración. En 1987 y en línea con el “regionalismo abierto” (ver Capítulo 7), se

---

<sup>217</sup> En el momento en el que se realizó la entrevista, Bélgica expulsó a ciudadanos españoles que no podían presentar “medios de vida lícitos”, lo que cobró notoriedad en los medios de comunicación españoles.

<sup>218</sup> Sus miembros originarios eran Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se incorporó en 1973 y se retiró en 2006 para iniciar el proceso de incorporación al Mercosur. Chile dejó de ser miembro en 1976.

<sup>219</sup> Sobre la historia de la integración andina, ver Stang (2006) y sobre sus aspectos orgánico-institucionales, ver Malamud (2011) y Bustamante (2004).

firma el Protocolo de Quito, que signó la reactivación del proyecto, pero bajo un nuevo modelo de integración. Se flexibilizaron muchas disposiciones del Acuerdo de Cartagena, sobre todo aquellas relativas a la protección comercial, y se adoptó un modelo más orientado al mercado y la inserción económica internacional. En los noventa, se buscó fortalecer la estructura institucional mediante la firma del Acuerdo Cartagena de Trujillo (1996), que en 1997 transformó al entonces Grupo Andino en la actual CAN. Allí, se fortalecieron los órganos de carácter intergubernamental en detrimento de aquellos de carácter supranacional, buscando “abandonar las ideas del Estado interventor” (Bustamante, 2004: 24-26).

En materia de migraciones, existen dos instrumentos jurídicos (normativa institucional, que establecen medidas en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios) relevantes. El primero es el Instrumento Andino de Migración Laboral. La Decisión 116 de 1977, la primera versión de este Instrumento (reformulado en 2004, mediante la Decisión 545) fue el primer acuerdo regional que tipificó categorías y procedimientos migratorios y que “fue considerado un ejemplo de acuerdo migratorio en el marco de un proceso de integración regional” (Martínez Pizarro y Stang, 2006: 91). El segundo es el Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 583, reformulación de la Decisión 113 de 1977). Luego, hay cuatro normas que regulan cuestiones fronterizas y de documentación que permite la entrada y salida de las personas del territorio de los Estados miembros: las Decisiones 501, 502, 503 y 504. Como se ve a continuación, la elaboración de estas normas puede ser dividida en etapas, o “generaciones”. La primera generación de normas es la de la década del setenta, cuando la legislación se centraba sólo en aspectos económicos y laborales, sin incluir disposiciones ni derechos en otras áreas, y buscaba ser funcional a las necesidades del mercado de los Estados. La segunda generación, elaborada en la década del noventa/inicios de los dos mil, se centra en aspectos técnicos y administrativos, tales como la gestión de las fronteras y la documentación para la entrada y salida del territorio de los Estados. La tercera generación, correspondiente a la década del dos mil, en línea con un cambio en el regionalismo sudamericano (ver Capítulo 7), experimenta un “giro” hacia lo social. Se tienen en cuenta las migraciones como fenómeno integral, se busca la participación de los ciudadanos en el proceso de integración y se destaca como objetivo la creación de una “identidad andina”.

### 5.2.1. *El Instrumento Andino de Migración Laboral*

El “Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral” de 1973 (reemplazado por el “Protocolo sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez” de 2001) es el antecedente y base de toda la legislación sociolaboral y migratoria (Guido Mendoza Fantinato, entrevista vía Skype, 12/01/2016; Torales et.al., 2003: 87-88). Fue el resultado del “impulso” de organizaciones sindicales en pos de que el PIR incorporara aspectos más sociales (Stuhldreher, 2006: 185). En sus considerandos se buscaba “la activa participación de los trabajadores y los empleadores en el proceso de integración subregional”. Sus metas eran, entre otras: la *armonización* de las legislaciones laborales y “el establecimiento de un régimen facilitador de la movilidad de mano de obra”. Para ello, promovía la ratificación de convenios internacionales de trabajo, la actuación de manera concertada en foros mundiales sobre la temática y la adopción de normas básicas de protección laboral en todos los países, como modo también de proteger a los trabajadores migrantes, es decir, la regionalización e internacionalización de normas laborales.

Como fue dicho *supra.*, la Decisión 545 es una reformulación que sustituye a la Decisión 116 de 1977, que tenía el mismo nombre. Correspondiente a la primera generación de normas andinas para la circulación de personas, fue un instrumento, podríamos decir, fundacional de lo que serían luego las regulaciones de las migraciones regionales. Para Gurrieri (2005: 6) “constituye uno de los ejemplos de mejor planteo para la homologación de categorías migratorias”. Mármora (2004: 272) atribuye su importancia al hecho de que tuvo, “entre los años 1977 y 1980, un efecto importante en el esfuerzo de regular los flujos migratorios” intrarregionales. Además, por “la necesidad de dar cumplimiento a sus disposiciones”, es decir, por la dinámica de la integración, se llevaron a cabo “distintos encuentros binacionales” entre los Estados miembros que tuvieron como resultado la regularización de muchos migrantes indocumentados. Agrega que el rol de las Oficinas de Migración Laboral fue importante en la operatividad de las regulaciones. Torales, et.al. (2003: 89) coinciden con esto y agregan que, dado que en las legislaciones nacionales no había disposiciones referidas a los inmigrantes irregulares, su introducción a nivel regional amplía sus derechos y los visibiliza. Sugieren que el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes n°143 de la OIT (ver Capítulo 4) puede haber servido de inspiración para incluirlos en la normativa regional. También observan que esta norma introduce el principio de preferencia de la

inmigración proveniente de Estados miembros (“criterio de nacionalidad”), quebrando una tradición de las legislaciones nacionales de casi todos los países miembros: el favorecer la inmigración extra regional, particularmente la europea.

Con respecto a las medidas de entrada y salida del territorio, estas están relacionadas con las categorías de trabajadores migrantes establecidas en el instrumento (art.1). A partir de entender al “trabajador migrante” como “[t]odo nacional de un País Miembro que se traslade al territorio de otro País Miembro con el objeto de prestar servicios personales subordinados”, se establecían cuatro “categorías”:

- 1- Trabajador calificado: Aquel trabajador que posee una formación profesional o experiencia técnica para desempeñar una labor determinada.
- 2- Trabajador fronterizo: Aquel trabajador, calificado o no, y que viva cerca de la frontera de un País Miembro que, manteniendo su habitación y familia en el país de emigración, se traslade habitual y continuamente a la región fronteriza de otro País Miembro.
- 3- Trabajador temporal: Aquel trabajador, calificado o no, que se traslada a otro País Miembro a ejecutar labores estacionales o de temporada o en otra actividad económica de corta duración.
- 4- Trabajador migrante indocumentado: Todo nacional de un País Miembro que esté ejerciendo actividades lícitas, por su propia cuenta o bajo cualquier tipo de contrato de trabajo, en el territorio de otro País Miembro, sin contar con documentos oficiales idóneos o de viaje que acrediten su nacionalidad y su permanencia legal en otro País Miembro (art. 1).

La definición de trabajador, como se puede observar, se limitaba tan sólo a aquellos que prestaran “servicios personales subordinados”, en relación de dependencia, y no así a trabajadores autónomos o que ejerciesen otro tipo de actividad. Las categorías establecidas, por el orden en el que están previstas y su enumeración taxativa, daban prioridad a los trabajadores calificados y establecían (como se ve a continuación) disposiciones particulares para los fronterizos, temporales e indocumentados. No se preveían medidas para aquellos trabajadores que buscan trabajo ni para aquellos que no perteneciesen a ninguna de las categorías enumeradas.

Otra disposición que también afectaba a las personas a las que se les permitía el ingreso y residencia como “trabajador migrante” era el establecimiento de “Oficinas de Migración Laboral” que, entre sus tareas, tenían prevista la de “[d]eterminar la necesidad o conveniencia, de acuerdo con la legislación nacional, de contratar trabajadores migrantes, así como velar porque las ofertas y el contrato mismo cumplan los requisitos de esa legislación y del presente Instrumento” (art. 7.c). Es decir, que se establecía explícitamente potestad de seleccionar a los trabajadores migrantes, ejercida a

través de estas Oficinas, de carácter nacional, integradas por miembros de los Ministerios de Trabajo de cada Estado. Otra potestad de las Oficinas era “[c]ontrolar y vigilar las actividades laborales de todos los trabajadores migrantes y la relación de éstos con sus empleadores” (art. 7.b), particularmente con el fin de asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y migratoria nacional (art. 9). Es decir, que eran instituciones de monitoreo pero no tanto de las políticas regionales, sino que, creadas a partir de un acuerdo regional, servirían a los intereses nacionales. Dichas Oficinas también, en algunos casos, realizarían trámites de visas (art. 10) e informarían a las Oficinas de los otros Estados parte “los tipos de documentos oficiales idóneos o de viaje con que el migrante y su familia solicitarán la visa o autorización de permanencia, en el país de inmigración, así como el plazo de validez del documento, comprometiéndose a gestionar la prórroga cuando fuere necesario” (art. 8. b), por lo que la política de documentación requerida para el ingreso y residencia también era potestad de cada Estado. En el artículo 8.v se establecía que “[l]a familia tendrá el mismo tipo de visa que se otorga al trabajador migrante” estableciendo, indirectamente, el derecho a la reunificación familiar.

El único requisito explícito establecido para el otorgamiento de la categoría de “trabajador migrante” es para aquel “temporario”, al cual se le requiere, además de los trámites establecidos en el art. 8, “la existencia de un contrato que determine con precisión la labor que desarrollará el trabajador” (art. 18). A cambio, dichos trabajadores obtendrían “[l]a libre entrada y salida a la iniciación y a la terminación de las labores que van a desarrollar y durante la época de su ejecución” (art. 19). En esta línea, a los “trabajadores fronterizos” se les garantizaba, luego del obtener un documento otorgado por los dos países que acreditaba su calidad de tales, la “libre movilidad en el área fronteriza” (art. 24.a).

En cuanto a las expulsiones, el artículo 17 establecía que “[e]l país de inmigración podrá cancelar la autorización de permanencia en su territorio de los trabajadores migrantes que aparezcan ejerciendo actividades distintas a aquellas para las cuales fueron contratados y en cuya virtud ingresaron al país”, dejando esta potestad también en manos de los Estados. El art. 29, garantizaba a aquellos trabajadores migrantes indocumentados que no podrían ser expulsados mientras estuviesen realizando su trámite para obtener su regularización en el marco de lo establecido por el Instrumento. En el caso de expulsión, se establecía la “colaboración” con la autoridad de origen. A

pesar de esto, en el art. 32 nuevamente se destaca la preeminencia de la legislación nacional en la materia y la posibilidad de expulsar tanto al trabajador como a su familia:

Lo dispuesto en este Capítulo no menoscaba en forma alguna el derecho del país de inmigración de negar la autorización de permanencia del indocumentado y de disponer su salida en un plazo perentorio, garantizando que lo sea en condiciones compatibles con la seguridad y dignidad del trabajador y, en su caso, de la familia.

La internacionalización de las normativas puede ser observada en los derechos otorgados en los artículos 12 y 13. En el artículo 12<sup>220</sup> se establecían los principios de no discriminación y trato nacional, el 13 la igualdad de derechos “en lo que respecta a educación, vivienda, salud y seguridad social”.

En el área de fortalecimiento institucional, en el artículo 5 se establece que

Los Países Miembros podrán, mediante acuerdos bilaterales, estipular disposiciones tendientes a la solución de problemas especiales no contemplados en este Instrumento. Estos se obligan a comunicar dichos acuerdos a la Conferencia de Ministros de Trabajo y a la Junta del Acuerdo de Cartagena. En ningún caso podrán acordarse estipulaciones contrarias o condiciones inferiores a las establecidas en el presente Instrumento.

Por lo que la solución de controversias “no contempladas” en el Instrumento se realizaría por negociación bilateral. Con respecto al resto, dado que el Instrumento no prevé otros mecanismos de solución de controversias, se entiende que las mismas deberían ser resueltas a través de los mecanismos del entonces Grupo Andino (es decir, el Tribunal Andino de Justicia).

Como indican Tussie y Trucco (2010), el regionalismo sudamericano no avanza de manera gradual ni ordenada, por lo que se evidencian avances y retrocesos en distintas áreas. Este Instrumento de 1977 tuvo su momento de mayor aplicación en la década del setenta, pero fue desactivado a mediados de los años ochenta (Martínez Pizarro y Stang, 2006), lo que puede ser atribuido al mencionado periodo de estancamiento que sufrió el PIR. Torales, et.al. (2003: 90) afirman que “la continua remisión de sus mandatos a las disposiciones de la legislación nacional, neutraliza[ba] en muchos casos las intenciones de garantizar los derechos de los trabajadores migrantes en la región”, por lo que el Instrumento nunca “consiguió remontarse por encima de las legislaciones nacionales y constituirse en una instancia comunitaria real”.

---

<sup>220</sup> “No podrá haber discriminación alguna en el empleo de los trabajadores migrantes en razón de sexo, raza, religión o nacionalidad. En consecuencia, tendrán idénticos derechos laborales que los trabajadores del país de inmigración, inclusive los alcanzados en contratos colectivos, y recibirán igualdad de trato en lo relativo al ejercicio de los derechos sindicales, con sujeción a la legislación nacional del país de inmigración”.

Luego, en el Acta de Cartagena de 1999 (CAN, 1999) se retoma la iniciativa para formular políticas migratorias regionales. Se establece, en el punto 8, el objetivo del establecimiento del Mercado Común Andino (“a más tardar en el año 2005”, lo que no fue alcanzado al día de la fecha), “creando las condiciones para que, a la libre circulación de bienes se añada la *libre movilidad* de servicios, de capitales y de personas en la subregión” (cursiva propia), lo que fue ratificado en el encuentro posterior (XII Reunión del Consejo Presidencial Andino, 2000). Stang (2009: 312) cita a la Reunión XIII de Presidentes Andinos de 2001, como el momento clave en el que los gobiernos deciden “adoptar una agenda conjunta para el desarrollo social”, que se concreta en el Plan Integrado de Desarrollo Social en la Cumbre de Quirama (Colombia, 2003).

Este nuevo contexto histórico-regional (ver Capítulo 7) inauguró la tercera generación<sup>221</sup> de normas para la movilidad regional. En 2003 se aprobó una reformulación del Instrumento Andino de Migración Laboral mediante la Decisión 545. Con el fin de concretar el Mercado Común, esta decisión tiene como objetivo lograr la “libre circulación” de “trabajadores migrantes andinos” (ver art. 20) como paso previo para llegar a la libre circulación de personas “de manera progresiva”. Su alcance se limita a aquellos en relación de dependencia (art. 1), de manera similar a la Decisión 116.

El “trabajador migrante andino” es entendido como “[e]l nacional de un País Miembro que se traslada a otro País Miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea en forma temporal o permanente” (art. 3). Se establece una “clasificación” de cuatro tipos de trabajadores (art. 4):

- a) “Trabajador con desplazamiento individual”: “aquella persona nacional de un País Miembro que migra a otro País Miembro con fines laborales, por: a) Haber suscrito un contrato de trabajo bajo relación de dependencia; o, b) Tener o responder a una oferta de empleo desde el País de Inmigración, bajo relación de dependencia” (art. 5).
- b) “Trabajador de empresa”: “nacional andino que se traslada a otro País Miembro distinto al país de su domicilio habitual por un período superior a 180 días y por disposición de la empresa para la cual labora bajo relación de dependencia, sea que la misma ya esté instalada en el otro país, tenga en curso legal un proyecto para establecerse o realice un proyecto especial allí” (art. 6).

---

<sup>221</sup> Se explica la segunda generación en el siguiente apartado.

Aquí, a diferencia de la Decisión anterior, se detallan las condiciones de la relación de dependencia. La redacción de estos artículos, en particular el 6, guarda mucha similitud con la del punto 1 del Anexo MONP del AGCS (ver Capítulo 4), lo que sugiere que en el área de prestación de servicios, se pretende seguir con esta línea, colaborando con el proceso de internacionalización de las políticas migratorias<sup>222</sup>.

- c) “Trabajador de temporada”: “nacional andino que se traslada a otro País Miembro para ejecutar labores cíclicas o estacionales” en áreas agrarias, pecuarias y forestales.

En el caso de estos trabajadores, para poder obtener este status se requiere un contrato “determine con precisión la labor y el tiempo” de la labor a desarrollar (art. 7).

- d) “Trabajador fronterizo”: “nacional andino que, manteniendo su domicilio habitual en un País Miembro, se traslada continuamente al ámbito fronterizo laboral de otro País Miembro para cumplir su actividad laboral (art. 8).

El periodo máximo de tiempo para la residencia se establecerá para cada una de estas categorías en otras Decisiones posteriores (art. 22), pero sí un mínimo para el caso de “trabajador de empresa”.

Si bien se han mantenido las categorías de “fronterizo” y “temporal”, se han eliminado las de “trabajador calificado” y “trabajador indocumentado”, dispuestas en la Decisión 116, reduciendo la selectividad del Instrumento.

Se establecen excepciones a la regla (art. 2): quedan excluidos “el empleo en la Administración Pública y aquellas actividades contrarias a la moral, a la preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas, y a los intereses esenciales de la seguridad nacional”. Esta es una excepción cuya interpretación puede llegar a ser amplia o restrictiva, ya que se define “administración pública” (art. 3) pero no el significado de conceptos tales como “moral”, “orden público”, actividad contraria “a la vida y la salud de las personas” ni “seguridad nacional”.

Otra excepción importante es la prevista en el Capítulo VI, en el que se introduce como novedad una “cláusula de salvaguardia” que dispone:

---

<sup>222</sup> De hecho, en el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina (Decisión 439) correspondiente a la misma etapa del PIR (1998), la redacción utilizada es mucho más similar a la del AGCS: “Los Países Miembros facilitarán el libre tránsito y la presencia temporal de las personas naturales o físicas, así como de los empleados de las empresas prestadoras de servicios de los demás Países Miembros, en relación con actividades que estén dentro del ámbito del presente Marco General”.

En caso de perturbación que afecte gravemente la situación del empleo en determinada zona geográfica o en determinado sector o rama de actividad económica, capaz de provocar un perjuicio efectivo o un riesgo excepcional en el nivel de vida de la población, los Países Miembros podrán establecer una excepción temporal de hasta seis meses al principio de igualdad de acceso al empleo, comunicando dicha circunstancia y el plazo de la misma a los demás Países Miembros y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la que podrá disponer la modificación o suspensión de la medida si ésta no fuera proporcional con el perjuicio o riesgo que se desea evitar o si no fuera conforme con los principios establecidos en el ordenamiento jurídico andino. Venezuela podrá establecer una excepción temporal de hasta un año, la cual será aplicada de manera recíproca por los demás Países Miembros (art. 16).

Entonces, con base en el “principio de igualdad de acceso al empleo”, y con previa autorización de los demás Países Miembros y de la Secretaría General de la CAN, se pueden establecer excepciones a todo lo dispuesto en este Instrumento. Las mismas también pueden ser realizadas por situaciones que exijan “tomar providencia inmediatas”, es decir, de carácter urgente, sin autorización previa sino posterior de la Secretaría General.

En cuanto a los procedimientos para obtener la residencia, se establece que “[e]l ingreso y permanencia del trabajador migrante andino se realizará en coordinación entre los organismos nacionales competentes de cada País Miembro y con observancia de la legislación comunitaria vigente o, en su defecto, de la legislación nacional en la materia”. El trámite se debe realizar ante la Oficina de Migración Laboral del país receptor (establecidas mediante la Decisión 116), que registrará al migrante y expedirá su documentación (art. 9). Será, como en la decisión anterior, la responsable de “[e]jecutar la política migratoria laboral de su respectivo país con relación a los trabajadores migrantes andinos” y “[s]upervisar la situación laboral de los trabajadores migrantes andinos, las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las normas laborales por parte de los empleadores” (art. 17). Se modifica la disposición de “controlar y vigilar las actividades laborales” de los trabajadores migrantes “y la relación de éstos con sus empleadores” por la de supervisión de su situación. Otra modificación relevante es la supresión de la potestad de estas Oficinas de “determinar la necesidad o conveniencia [...] de contratar trabajadores migrantes”, reduciendo también la selectividad de la política. Se mantienen las funciones de monitoreo de las Oficinas (“[v]igilar el cumplimiento de las estipulaciones contenidas en este Instrumento”, art. 17.k). Se les añaden diversas funciones informativas (art. 17. f, g, h, i), junto con la

coordinación de la actividad conjunta con OIs, internacionalizando la política regional: “[p]rocurar la asistencia de organismos internacionales especializados en materia migratoria para una adecuada utilización de su estructura, experiencia técnica y organizacional” (art. 17. j).

En esta línea, al igual que lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Decisión 116, el art. 10 del Instrumento actual reconoce la “de igualdad de trato y de oportunidades” y el principio de no discriminación, es decir, derechos humanos previstos en la normativa internacional (ver Capítulo 4). Otro principio reconocido es el de reunificación familiar en el artículo 12, que también dispone que se permitirá “la libre movilidad para la entrada y salida del trabajador migrante” y su familia “de conformidad con la legislación nacional del País de Inmigración”, priorizando a la legislación nacional en la materia. También allí se establece la defensa de los trabajadores migrantes y sus familias, en línea con la CITM (ver Capítulo 4).

Para la reglamentación de este instrumento, como sucedió también en el caso del Mercosur con algunas de sus normativas (ver Capítulo 7), la OIM prestó apoyo técnico (Stang, 2009: 324). Asimismo, se realizaron algunas revisiones en el marco de la OIT (Martínez Pizarro y Stang, 2006).

### ***5.2.2. Las normas sobre documentación para entrada y salida de los Estados miembros***

En la década del noventa, en el marco del regionalismo abierto y en el momento de la búsqueda de fortalecimiento institucional, se inaugura la segunda generación de normas andinas para la movilidad de las personas, centradas en aspectos técnicos. En 1996 se elabora la Tarjeta Andina de Migración (TAM) mediante la Decisión 397. Allí se considera que “es indispensable facilitar y simplificar el control del movimiento de personas que ingresan y salen de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, a fin de favorecer el proceso de integración andina y fomentar el turismo” y que “es conveniente armonizar el formato e información contenido en los documentos de control migratorio que son utilizados por los Países Miembros” y que el fin útil de esto es la “recolección de información para la elaboración de estadísticas, relacionada con el movimiento de personas”. El fin de esto es “conocer, con detalle, las características de los flujos de personas y actividades que se desarrollan en la Subregión, y realizar un intercambio más eficiente de datos relativos al ingreso y salida de personas del territorio

de cada uno de los Países Miembros”. Es decir, incrementar el control estatal sobre los movimientos de personas a través de las fronteras de los Estados miembros.

En el artículo 1 se establece que la TAM constituiría “el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países”. Esta no es equivalente a un documento de identidad o pasaporte, sino que tan sólo es una armonización de las tarjetas de control al ingresar a un estado: “[s]u uso no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previstos en las normas nacionales o comunitarias, así como en los convenios bilaterales vigentes”.

El contenido y formato de la TAM fue reglamentado por la Resolución 433 de 1996 y luego modificado a través de la Resolución 527 de 2001 (Martínez Pizarro y Stang, 2006: 93).

Con los mismos objetivos y en el marco de la adopción de medidas para alcanzar el Mercado Común y la libre circulación de personas, en 2001 se elaboran cuatro normas. Dos para gestionar las fronteras, por tratarse de unidades de acción “fundamentales en la ecuación integración-migraciones”<sup>223</sup> (Mármora, 2004: 275): la Decisión 501, “Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) de la Comunidad Andina” y la Decisión 502 “Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina”. Sobre documentación para entrada y salida de personas del territorio de los países miembros: la Decisión 503 sobre “Reconocimiento de documentos nacionales de identificación” y la Decisión 504, “Creación del Pasaporte Andino”.

La Decisión 501 establece las ZIF como “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos” (art. 1) es decir, espacios donde se desarrollarán políticas integrativas (Schmitter, 2011) particulares. En ellos, se promoverá “el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios” (art. 4). El objetivo en materia migratoria es: “[f]lexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos en dichos ámbitos y entre éstos con terceros mercados

---

<sup>223</sup> Sobre la importancia de las fronteras y las políticas de equilibrio poblacional fronterizo, ver Capítulo 2.

(art. 5.c) y “[e]stablecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF”. También se buscaría “[e]mprender programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común (art. 9.h), como forma de promover la IR social.

La Decisión 502 busca tanto “facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materia de infraestructura física, así como la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros destinadas a impulsar el desarrollo económico de las regiones fronterizas y a elevar la calidad de vida de sus pobladores”. Otro objetivo principal es utilizar “de manera progresiva procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos, que simplifiquen y faciliten el flujo de personas, mercancías y vehículos; y complementen la labor que realizan los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF)”, es decir, regionalizar no sólo las normativas, sino también su implementación y procedimientos.

Para ello, se crearían los CEBAF: “El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario” (art. 1). De esta manera, “[e]l control integrado en los CEBAF implicará la parada momentánea y por una sola vez del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y utilizará procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos”.

Los objetivos específicos son:

- a) Implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera;
- b) Evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los Países Miembros;
- c) Efectuar en los CEBAF el registro de la información sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, en forma uniforme y sistematizada por medios informáticos, para contar con estadísticas oportunas y confiables;
- d) Promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera, facilitando el flujo expedito de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los

pasos de frontera, aplicando procedimientos que eviten demoras, así como pérdidas y averías de los equipajes y las mercancías;

e) Establecer un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestatarios de servicios complementarios y usuarios, sobre las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y las normas binacionales que regulan el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, incluyendo la publicación de manuales y guías binacionales de información al público (art. 3).

En la Decisión 503, a partir de definir a la libre circulación de personas como un “derecho” en los considerandos, se establece la necesidad de “armonizar las disposiciones relativas a la identificación de las personas dentro de la Subregión, para facilitar la adopción de medidas tendientes a permitir su libre circulación”. Esto ayudaría a “consolidar progresivamente la identidad andina”.

Si bien hace referencia al ingreso de “turistas” (art. 2)<sup>224</sup>, establece disposiciones en el área de regulación y facilitación de flujos migratorios, particularmente respecto a la entrada y salida de personas del territorio de los Estados miembros. Su objetivo final es la ‘progresiva homologación’ “de los documentos nacionales a efectos de facilitar la libre circulación de personas dentro de la subregión”, para lo cual los países deberán realizar “las coordinaciones necesarias” (art. 3).

Para ello, en el artículo 1 se enumeran los documentos válidos de cada Estado miembro que serán admitidos para el ingreso al resto de los Estados. En el artículo 2, se establece la igualdad de derechos de estos “turistas” y los nacionales “del País Miembro en donde se encuentren, sin perjuicio de las disposiciones nacionales referidas a migración, orden interno, seguridad nacional y salud pública”, por lo que la normativa nacional en estas cuatro materias sigue siendo prioritaria.

Se establece una excepción en el artículo 6, donde se dispone que “[l]as autoridades migratorias de cada País Miembro podrán impedir el ingreso de turistas o cancelar la autorización de quienes ya hubieran ingresado, cuando se compruebe que los mismos no cumplan los requisitos legales establecidos por la presente Decisión o infrinjan las normas migratorias” nacionales.

La Decisión 504, al igual que la 503, busca crear una identidad regional: el “Pasaporte Andino se constituirá en un instrumento que coadyuvará a la consolidación de una

---

<sup>224</sup> “Según este artículo, se consideran turistas a aquellas personas que ingresen al país sin ánimo de residencia y éstos no podrán realizar actividades remuneradas o lucrativas, salvo lo dispuesto en materia de migración temporal en los acuerdos específicos o convenios de integración fronteriza suscritos o que se suscriban entre los Países Miembros”.

conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los Países Miembros y a la identificación internacional de la Comunidad Andina como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común”. Destaca que se trata de una “decisión soberana” de los Estados miembros y que “su expedición se sujetará a lo establecido en las respectivas legislaciones nacionales” (art. 4).

### ***5.2.3. Instrumento Andino de Seguridad Social***

Este acuerdo se centra en cuestiones de seguridad social, que exceden los objetivos de este trabajo<sup>225</sup>. Aquí se estudian solo aquellas disposiciones en el área de circulación de personas según el modelo analítico propuesto en el Capítulo 2.

Según Torales, et.al. (2003: 91), las normas internacionales en materia de seguridad social tienen en común (podríamos decir que tienden a internacionalizar) dos aspectos. El primero es que “convergen en garantizar a los trabajadores migrantes los mismos derechos que los trabajadores nacionales” y el segundo es que “dirigen hacia el mantenimiento de los derechos que estos trabajadores habían acumulado en el país de ejercicio de la actividad laboral, una vez que los mismos regresan a su país de origen”. La normativa de la CAN no es ajena a estas dos tendencias.

La Decisión 113 de 1977, correspondiente a la primera generación de normas andinas para la movilidad de las personas, establece un Instrumento cuyo alcance afecta a las ramas de: Enfermedad y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; e invalidez, vejez, muerte y auxilio funerario (art. 2), por lo que a decir de Torales, et.al (2003: 92), es de “naturaleza universal”. Las personas que son objeto de esta regulación son: “las personas, [...] los miembros de sus familias y [...] los sobrevivientes que estén protegidos por la legislación de seguridad social de uno de los Países Miembros (art. 3). Particularmente, a “los trabajadores la legislación de seguridad social del País Miembro en cuyo territorio trabajen, aun cuando residan en el territorio de otro País Miembro” (art. 6). Se pueden establecer excepciones en el reglamento del Instrumento en los casos de: trabajadores temporales (art. 6.a), “trabajadores cuyo lugar de trabajo no es fijo, tales como los de las empresas de transportes internacionales, vendedores o agentes viajeros” (art. 6.b) y “trabajadores que

---

<sup>225</sup> Ver Capítulo 2.

ejerzan su actividad en una empresa o explotación cruzada por una frontera común a los Países Miembros”.

Se regionaliza la igualdad de trato “en todas las ramas de seguro social a que se refiere el artículo 2” (art. 4).

Se registraron “dificultades de aplicación” debido a, entre otras cosas, “los diferentes desarrollos de los sistemas de seguridad social en cada uno de los países”, “insuficiente capacidad administrativa”, “el creciente costo de la seguridad social en las economías nacionales”, y “los cambios estructurales en la economía que han generado modificaciones en los sistemas de seguridad social de la región” (Torales, et.al., 2003: 92).

Con el apoyo de la OISS (Torales, et.al., 2009) se reformuló este Instrumento, dando origen a la Decisión 583, parte de la tercera generación de normas andinas para la movilidad de personas. Esta considera necesaria la adopción de “un instrumento andino de seguridad social aplicable para los migrantes laborales a nivel andino independientemente de su nacionalidad”. Es decir que una de las motivaciones para su elaboración fue la situación de nacionales de terceros Estados. Pero aclara: “[n]o obstante, los Países Miembros deben mantener su plena libertad para establecer sus propias políticas nacionales en materia de seguridad social aplicables a los migrantes de terceros países, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad establecido en el Instrumento Andino de Migración Laboral”. Mediante este nuevo Instrumento, “se reconocerán a los migrantes laborales a nivel andino, así como a sus beneficiarios, en cualquiera de los Países Miembros, los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los nacionales de esos países”. Además, ve como necesario mantener “una adecuada armonía entre la normativa comunitaria andina de seguridad social y de migración laboral”, lo que colabora con la homologación o armonización de políticas nacionales, que facilita la circulación de personas.

Las personas objeto de esta nueva regulación son: “personas definidas o admitidas como tales de conformidad con la legislación de cada uno de los Países Miembros” (art. 2.c) y a los “migrantes laborales” y a “sus beneficiarios que estén en aptitud de ejercer algún derecho en materia de seguridad social” (art. 3). Por “migrante laboral” se entiende: toda persona que se haya trasladado del territorio de un País Miembro a otro, independientemente de su nacionalidad o de su condición de trabajador dependiente o independiente” (art. 2.1), incluyendo así a los nacionales de terceros Estados. Es decir, que en este Instrumento no existe el criterio de nacionalidad.

La Decisión garantiza el principio de trato nacional y la no discriminación (art. 1.a); “el derecho de los migrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro País Miembro” (art. 1.b); “la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros” (art. 1.c) y reconoce “el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estada del migrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro País Miembro, de conformidad con la legislación del país receptor” (art. 1.d). Si bien “[e]l migrante laboral estará sometido a la legislación de seguridad social del País Miembro en cuyo territorio efectúe su actividad laboral, de acuerdo a la legislación del país donde se encuentre” (art. 5)<sup>226</sup>.

#### ***5.2.4. Algunos pasos hacia la “deseconomización” de las migraciones y los migrantes***

Stang (2009) sostiene que el “dispositivo jurídico andino”<sup>227</sup> trata al migrante sólo como trabajador, lo “unidimensionaliza”, ignorando las dimensiones políticas y culturales de la migración y de los migrantes. Siguiendo esta lógica, de acuerdo a Sayad (2008: 104), las regulaciones andinas, al sólo contemplar casos de migración por razones laborales mostrarían que el migrante “sólo tiene como razón de ser la razón que le da el trabajo que cumple” (Sayad, 2008: 104).

Stang (2009: 332) además, observa que las normas que más tienden a liberalizar la circulación (tales como la Decisión 503) están dirigidas a personas “con cierto nivel de calificación”. Si bien pudimos observar que esto era cierto en las normas de la “primera generación” (aquellas elaboradas en la década del setenta), la legislación a partir de los años 2000 ha tendido a ser más inclusiva, menos selectiva y ha tendido a otorgar más derechos a más personas (como los nacionales de terceros Estados). La autora (2009: 333), así como Martínez Pizarro y Stang (2006) consideran que la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2002 constituye una “excepción” al “tratamiento laboral o administrativo de la migración”.

Esta Carta hace referencia a los migrantes en su parte IX, dedicada a “Grupos Sujetos de Protección Especial”. El punto E enumera los derechos de los migrantes y sus familias,

---

<sup>226</sup> Se establecen excepciones en el art. 6, que incluyen a personal diplomático y consular, personal de transporte aéreo, de buques.

<sup>227</sup> Que para ella incluye tanto “elementos discursivos como extradiscursivos” (Stang, 2009: 318).

haciendo referencia al cumplimiento de la CITM y los derechos “consagrados en instrumentos internacionales (art. 50). Además, el artículo 51 pide prestar “atención” a una lista de “temas prioritarios” con el fin de mejorar los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Entre estos temas se incluye “[e]l respeto del derecho a la migración, al trabajo, al *libre tránsito y circulación* de los migrantes y sus familias, y a la libertad de elegir libremente domicilio, con arreglo a las legislaciones nacionales y a la normativa comunitaria” (inc. 1, cursiva propia), sin requerir motivos laborales para el goce del derecho.

Stang (2009: 333) asegura que la adopción de la Carta “está estrechamente ligada a la participación de los países del bloque” en la CSM, un foro en el que los DDHH han sido un tema recurrente (ver Capítulo 7), lo que fue confirmado por Guido Mendoza Fantinato (entrevista vía Skype, 12/01/2012), Responsable del Programa Migración y Empleo de la CAN entre 2008 y 2013. Esto confirma la internacionalización y regionalización de algunos aspectos de las políticas migratorias, si bien gradualmente, en concordancia en la elaboración de la tercera generación de normas andinas para la movilidad de las personas.

Sin embargo, la Carta tiene carácter de Declaración, no es vinculante jurídicamente, por lo que el alcance de su aplicación efectiva es limitado. Se trata de una norma de tipo cooperativo (Schmitter, 2010), a la que se debe una mínima lealtad y con bajos costos de entrada y salida.

A partir del año 2008 se decide dar mayor importancia a la cuestión migratoria y, por iniciativa de Ecuador, se crea el Foro Andino de Migraciones, donde este país presenta una primera propuesta de Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones. Para Guido Mendoza Fantinato (entrevista vía Skype, 12/01/2016), con esta iniciativa, Ecuador buscó “andinizar” su política migratoria doméstica:

Y en ese marco de la Conferencia Sudamericana la iniciativa de Ecuador cuando tuvo la presidencia de la Comunidad Andina en el 2008 es crear un Foro Andino de Migraciones para discutir internamente lo que se estaba manejando a nivel de gran foro de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Un contenido más particular, y adecuar además muchas cosas porque eso es lo que además Ecuador iniciaba con fuerza. Recuerden que Ecuador es el primer país andino y probablemente el primer país en Suramérica que crea un Ministerio del Migrante, la Secretaria Nacional del Migrante que tiene rango de ministerio creado justamente por esas épocas, le da pues un vuelco totalmente distinto a lo que se había estado manejando antes como el criterio de las migraciones. Entonces Ecuador es el que propone este espacio de discusión a través del

Foro, del Foro Andino de Migraciones, pero no es como un espacio cerrado a nivel andino sino como para ir armonizando algunas ideas con vista a un espacio mayor que es el espacio sudamericano. Entonces Ecuador propone el Plan Andino para las Migraciones, que esto se ha estado revisando, como una propuesta, pero es una propuesta básicamente de *andinizar* la visión ecuatoriana que ellos han desarrollado a través de la Secretaría Nacional del Migrante y eso fue muy bien recibido por los países.

De esta manera, Ecuador, un país muy activo en la formulación de políticas migratorias, buscó posicionarse como líder en la CAN con el fin de regionalizar sus políticas migratorias<sup>228</sup>. El Plan, que es una declaración política no vinculante jurídicamente, apunta a ser el “elemento orientador sobre la base del cual se formulen a futuro programas y proyectos de interés comunitario en materia de migraciones entre los Países Miembros de la CAN más Chile como País Asociado” (SGCAN, 2011).

Allí se tiene una visión mucho más amplia del fenómeno migratorio: se lo concibe como “integral”, tiene en cuenta la “heterogeneidad de sus protagonistas”, y necesidad de dar “respuestas multisectoriales y con un enfoque histórico, multidimensional y prospectivo territorial que requieren de la coordinación de diferentes países, administraciones, y distintos niveles de administración, y con los actores del hecho migratorio desde cada uno de sus ámbitos”. Retoma los derechos previstos en la CITM, y agrega a la libertad de circulación y residencia como un derecho. Se nombra a la ciudadanía “plena” como una “garantía” de los migrantes, incluyendo a su participación en asuntos políticos pero no se especifican los detalles de esa participación. Se llama a la “armonización regional de las normativas nacionales para garantizar los derechos y obligaciones de las personas migrantes” y al fortalecimiento de las regulaciones regionales existentes.

Esta iniciativa ecuatoriana fue acogida “muy positivamente” por parte de sus socios, que se comprometieron a realizar una discusión de más alto nivel “y ver hasta qué punto [...] esto puede tener un aterrizaje en el esquema institucional andino. Entonces el

---

<sup>228</sup> Este rol activo de Ecuador en la proposición de políticas migratorias regionales ha podido ser comprobado por la autora de esta tesis, presente en la Reunión Intersesional de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones llevada a cabo en Asunción del Paraguay el 4 y 5 de agosto de 2015. Los delegados de Ecuador intervinieron y presentaron su posición frente a casi la totalidad de los temas tratados, y fueron especialmente enfáticos en proponer que la CSM fuese presidida y gestionada sólo por los Estados miembros, sin incluir a OIs (actualmente, la OIM ejerce las funciones de Secretaría de la CSM).

Cabe destacar que Ecuador posee importantes corrientes migratorias, como todos los países líderes en la materia. Después de que el patrón predominante durante algunas décadas fuese el de emigración, en la última década predominan cuatro tendencias: una desaceleración de la emigración de ecuatorianos, un crecimiento moderado de la inmigración, un crecimiento pronunciado de la inmigración forzada, y una tendencia al retorno de emigrados ecuatorianos, que probablemente se incremente (ver OIM, 2012c).

aterriaje yo creo que resultó algo complejo por el tema institucional, es decir qué tipo de estructura jurídica podría acoger un Plan Andino de estas características”. La discusión acerca de la materialización de la propuesta ecuatoriana en una normativa andina se hizo en el último Foro de Migraciones, en Bogotá 2013. Allí se decide “elevar a consideración del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) el proyecto de “Estatuto Migratorio Andino”, que tiene entre sus propósitos:

- a) Codificar y profundizar el Derecho Comunitario Andino en materia migratoria intracomunitaria, integrando al mismo tiempo los avances alcanzados por los Estatutos Migratorios Permanentes, de naturaleza bilateral, entre Países Miembros de la Comunidad Andina.
- b) Tener en cuenta los avances de la región en materia migratoria.
- c) Contribuir a la convergencia de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, con miras al fortalecimiento del espacio suramericano en materia de circulación y residencia, en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
- d) Contribuir a la consolidación de la ciudadanía andina y suramericana (CAN 2013, punto 1).

Es decir que el objetivo actual es lograr un Estatuto Migratorio Andino que recoja los principios establecidos en el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, pero que sea un instrumento jurídico vinculante. Lo que se busca específicamente es

darle una aplicación andina a lo que tiene el estatuto migratorio de Mercosur. Una *andinización* del caso del Mercosur para los casos específicamente andinos ¿Verdad? Porque se entiende que todos los países asociados al Mercosur están aplicándolo, pero los países andinos tienen unas características propias por el tema de su propia normativa andina que implica en varios casos, digamos esfuerzos complementarios que permitan un mejor acercamiento a lo de Mercosur. Pues digamos este proyecto de Estatuto Migratorio va en esa dirección ¿Verdad? En la dirección de darle los complementos y los refuerzos necesarios para que los países andinos puedan tener una mejor aplicabilidad de lo que ya se ha comprometido a través del estatuto migratorio del Mercosur (Guido Mendoza Fantinato, entrevista vía Skype, 12/01/2016).

En la actualidad, la CAN, cuyos miembros son asociados al Mercosur, y que son parte del Acuerdo para la Residencia del Mercosur (que luego fue extendido a toda UNASUR, ver Capítulo 7) está buscando adaptar sus normas regionales a esta realidad. Así, se regionalizan los principios conversados y acordados en la CSM y las políticas y derechos de residencia iniciados en el Mercosur a toda Suramérica. Este tema se trata y amplía en el Capítulo 7.

### 5.3. El NAFTA (“How I wish you were *not* here”)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es uno de los acuerdos de integración más significativos de las Américas y, por el tamaño de las economías de sus países miembros (Canadá, México y Estados Unidos), del mundo. Si bien el modelo de integración responde al regionalismo abierto (ver Capítulo 7), la etapa de integración a un Tratado de Libre Comercio y se trata de un contrato “cerrado” (Laursen, 2010a; 2010b) (ver Capítulo 2), ha armonizado las normas de sus miembros en muchas áreas más allá de la comercial, tales como propiedad intelectual, servicios, inversiones, medio ambiente, protección del trabajo (los dos últimos fueron agregados con posterioridad a su firma) y ha establecido un sistema de solución de controversias. Esto, como indica Laursen (2010a; 2010b), es producto de que los contratos iniciales de acuerdos regionales, en todos los casos, requerirán coordinación de acciones *ex -post*. La relevancia del NAFTA se debe también a que las disparidades de las economías de México y sus dos socios han hecho que este fuera un acuerdo regional norte-sur “sin precedentes”, que marcó un “cambio decisivo” en la posición internacional de México, alineándose con América del Norte (Hurrell, 2003: 264).

Si bien en las negociaciones para la firma del tratado existieron discusiones sobre migraciones internacionales, estas “apenas” figuran en el texto. Castles y Miller (2009: 200) atribuyen esto a las posiciones “opuestas” de México y EEUU sobre migraciones irregulares. En la visión de México, la emigración hacia EEUU era originada tanto por su situación económica como por la demanda de EEUU de inmigrantes. En cambio, EEUU la migración, además de ser una violación a su legislación, era resultado de “la escasez de oportunidades socioeconómicas en México” (Castles y Miller, 2009: 200) y responsabilidad, entonces, de los mexicanos. Además, en el Congreso estadounidense se sostenía que cualquier tema migratorio debía estar separado de los TLC (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005: 49). Por ello, los negociadores estadounidenses excluyeron “deliberadamente” a las migraciones del tratado (Pellerin, 1999b: 998), se cerró la posibilidad de diálogo y de búsqueda de soluciones compartidas (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005: 49). Según Martínez Pizarro y Stang Alva (2005: 47-48), el entonces Presidente Salinas tuvo la “actitud de aceptar tácitamente” que EEUU tenía la “estricta competencia” de adoptar una política con respecto a los mexicanos residentes allí. Posteriormente, el Presidente Fox hizo referencia en numerosas ocasiones al modelo de

integración europeo, pidiendo la libertad de circulación en el NAFTA, algo que nunca fue concedido por EEUU.

El resultado fue un tratado que, como se ve a continuación, liberaliza la movilidad de migrantes altamente calificados, no hace ninguna referencia al resto de los migrantes y prioriza la legislación nacional en la materia.

### ***5.3.1. Capítulo XVI: Entrada Temporal de Personas de Negocios***

El único capítulo del muy extenso Tratado de Libre Comercio de América del Norte que tiene disposiciones concernientes a la movilidad transfronteriza de las personas – trabajadores- es el XVI, dedicado exclusivamente a “personas de negocios”. Su existencia se funda en “la conveniencia de facilitar la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad, y la necesidad de establecer criterios y procedimientos transparentes para tal efecto. Asimismo, reflejan la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras, y de proteger el trabajo de sus nacionales y el empleo permanente en sus respectivos territorios” (art. 1601). Es decir, que el principio que guía esta facilitación “de entrada temporal de personas de negocios” es el de reciprocidad. La preocupación por la seguridad fronteriza, así como la influencia de grupos de poder (particularmente de EEUU<sup>229</sup>) puede ser vislumbrada al garantizar la protección del trabajo de nacionales.

De acuerdo al artículo 1603, las personas a las que se les permite la “entrada temporal” a otro Estado parte son: “personas de negocios que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a salud y seguridad públicas, así como con las referentes a seguridad nacional” (inc. 1). Se prevén casos excepcionales en el inc. 2:

Una Parte podrá negar la expedición de un documento migratorio que autorice empleo a una persona de negocios, cuando su entrada temporal afecte desfavorablemente:

(a) la solución de cualquier conflicto laboral que exista en el lugar donde esté empleada o vaya a emplearse; o

(b) el empleo de cualquier persona que intervenga en ese conflicto.

Es decir que, siguiendo el principio establecido en el art. 1601, prevalece la protección del empleo nacional.

Por “entrada temporal” se entiende “la entrada de una persona de negocios de una Parte a territorio de otra Parte, sin la intención de establecer residencia permanente” y por

---

<sup>229</sup> Al respecto, ver Botto (2004).

“persona de negocios”, “el nacional de una Parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión” (art. 1608).

En el Anexo 1603 se enumeran cuatro categorías de “personas de negocios”: visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencias de personal dentro de una empresa y profesionales.

Los “visitantes de negocios” (sección A del Anexo 1603) son quienes pretenden “llevar a cabo alguna actividad mencionada en el Apéndice 1603.A.1”<sup>230</sup> (punto 1), que podrán ingresar sin que el Estado receptor le exija “autorización de empleo”. Como se ve aquí y a continuación, el NAFTA, al igual que el AGCS, para algunas materias (como las de este capítulo) se maneja con un sistema de lista positiva (aunque establece excepciones, como se ve *infra.*). A los “visitantes de negocios” le requieren las siguientes condiciones: “cumplir con las medidas migratorias vigentes, aplicables a la entrada temporal” y exhibir

- (a) prueba de nacionalidad de una Parte;
- (b) documentación que acredite que emprenderá tales actividades y señale el propósito de su entrada; y
- (c) prueba del carácter internacional de la actividad de negocios que se propone realizar y de que la persona no pretende ingresar en el mercado local de trabajo (punto 1).

Con respecto al punto 1.c), en el punto 2 la forma de probar “carácter internacional de la actividad de negocios”: “(a) la fuente principal de remuneración correspondiente a esa actividad se encuentra fuera del territorio de la Parte que autoriza la entrada temporal; y b) el lugar principal del negocio y donde se obtiene la mayor parte de las ganancias se encuentran fuera de este territorio”.

Los “comerciantes e inversionistas” son personas que pretenden:

- (a) llevar a cabo un intercambio comercial cuantioso de bienes o servicios, principalmente entre el territorio de la Parte de la cual es nacional y el territorio de la Parte a la cual se solicita la entrada; o

---

<sup>230</sup> En dicho apéndice, se enumeran las áreas y profesiones a las cuales se les permitirá la entrada en alguno de los Estados parte siguiendo esta cláusula. Las áreas listadas son: investigación y diseño; cultivo, manufactura y producción; comercialización; ventas; distribución; servicios posteriores a la venta; servicios generales. Dentro de estos, algunas profesiones o posiciones laborales enumeradas incluyen: científicos, gerentes, “propietarios de máquinas cosechadoras”, personal técnico y de mantenimiento que “cuente con los conocimientos técnicos especializados esenciales”. Los únicos trabajadores mencionados que cuentan con un nivel menor de calificación son los “operadores de bus turístico” (quienes operan el vehículo), que son los únicos a quienes se les listan las situaciones en las que se les permite la entrada.

En el punto 3 de esa misma sección se establece que también se puede permitir el ingreso de personas de negocios que lleven a cabo una actividad no listada, siempre que cumplan con los requisitos para su entrada temporal.

(b) establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos clave, en funciones de supervisión, ejecutivas o que conlleven habilidades esenciales, para llevar a cabo o administrar una inversión en la cual la persona o su empresa hayan comprometido, o estén en vías de comprometer, un monto importante de capital, siempre que la persona cumpla además con las medidas migratorias vigentes, aplicables a la entrada temporal (sección B).

Es decir, que se trata de personas que deben tener un poder adquisitivo importante para justificar su ingreso a un país parte del acuerdo.

Con respecto a las “transferencias de personal dentro de una empresa”, se refiere tan sólo a aquel personal “que pretenda desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas o que conlleven conocimientos especializados, en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales, siempre que cumpla con las medidas migratorias vigentes aplicables a la entrada temporal”. Y se añade la posibilidad de “exigir que la persona haya sido empleada de la empresa, de manera continua, durante un año dentro de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud” (punto 1), es decir una limitación a la entrada y una excepción a esta norma.

Los “profesionales” son aquellos que pretenden “llevar a cabo actividades a nivel profesional en el ámbito de una profesión señalada en el Apéndice 1603.D.1”<sup>231</sup>. Deben, al igual que los “visitantes de negocios”, “cumplir con los requisitos migratorios vigentes, aplicables a la entrada temporal” y mostrar una “prueba de nacionalidad de una Parte” (punto 1.a) y se añade que deben mostrar “documentación que acredite que la persona emprenderá tales actividades y que señale el propósito de su entrada” (punto 1.b).

Resulta interesante observar que todas las disposiciones previstas buscan reducir los visados y cuotas a estas cuatro categorías de trabajadores. Para las cuatro se prohíbe exigir como condición para la entrada temporal pruebas de certificación laboral u otros procedimientos de efecto similar (sección A.4.a; sección B.2.a; sección C.2.a; sección D.2.a), así como imponer o mantener restricciones numéricas a la entrada temporal de estas personas (sección A.4.b; sección B.2.b; sección C.2.b; sección D.2.b). En el caso de los profesionales, se permite el establecimiento de cuotas (“límite numérico anual”) especificadas en el apéndice 1063.D.4 (sección D.4), que buscaría ser eliminado tres años después (sección D.7). En dicho apéndice, el único límite establecido es de EEUU,

---

<sup>231</sup> Se lista una serie de profesiones, que en su mayoría son de ciencias exactas (tales como biólogo, físico, astrónomo, bioquímico), también otras como abogado, arquitecto, algunas en negocios, economía y administración, diseño, académicos y profesionales de la salud. En la sección D.5.c se permite, en consulta con la otra parte interesada, el ingreso de profesionales no listados.

que permite recibir 5.500 solicitudes de ingreso de profesionales mexicanos, sin imponer un límite a los de Canadá.

También, si bien se permite el uso de visas, se busca que los Estados partes realicen consultas entre ellos con el objetivo de eliminarlas (sección A.5; sección C.3; sección D.3). La excepción son los “comerciantes e inversionistas” a quienes se les pueden aún requerir visa (sección B.3).

La sección D.6 explica que estas normas no limitan la posibilidad de que una “persona de negocios”, alcanzada por las regulaciones del NAFTA, pueda solicitar la entrada temporal de acuerdo a las medidas migratorias domésticas del Estado receptor, por lo que no las reemplazan.

En el artículo 1605 se establece un “Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal”, integrado por funcionarios de cada país, “que incluya funcionarios de migración”. Cabe notar que, a diferencia del AGCS, aquí se hace referencia explícita a la migración, si bien no se reconoce al tipo de movilidad regulado como tal. En este sentido, el artículo 1607 aclara:

Salvo lo dispuesto en este capítulo y en los Capítulos I, "Objetivos", II, "Definiciones generales", XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias", y XXII, "Disposiciones finales" y los Artículos 1801, "Centros de información", 1802, "Publicación", 1803, "Notificación y suministro de información", y 1804, "Procedimientos administrativos", ninguna disposición de este Tratado impondrá obligación alguna a las Partes respecto a sus medidas migratorias.

Este Grupo de Trabajo tiene como tareas principales, además de “la aplicación y administración de este capítulo” (inc. 2.a), “la elaboración de medidas que faciliten aún más la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad” (inc. 2.b). Como se vio *supra.*, en las categorías de “visitantes de negocios”, “transferencias dentro de una empresa” y “profesionales”, se busca reducir hasta eliminar las políticas de cuotas y los visados.

Otra atribución de este Grupo es “la exención de pruebas de certificación laboral o de procedimientos de efecto similar, para el cónyuge de la persona a la que se haya autorizado la entrada temporal por más de un año conforme a las secciones B, C o D del Anexo 1603” (inc. 2.c), por lo que se establece una (limitada) facilidad para la reunificación familiar, tan solo con el cónyuge.

En cuanto al área de fortalecimiento institucional, el artículo 1606 explicita el mecanismo de solución de controversias particular para este capítulo. Los mecanismos de solución de controversias previstos en el NAFTA son: buenos oficios, conciliación y

mediación (art. 2007). Sin embargo, en este artículo se establecen procedimientos particulares para el movimiento de personas: los mecanismos previstos *no* podrán ser iniciados “respecto a una negativa de autorización de entrada temporal conforme a este capítulo”, con excepción de que: “(a) el asunto se refiera a una práctica recurrente; y (b) la persona de negocios afectada haya agotado los recursos administrativos a su alcance respecto a ese asunto en particular”<sup>232</sup>. Es decir que para el caso de un rechazo de ingreso de una persona física al territorio de uno de los Estados parte, no existe una instancia directa a la que dicha persona o la empresa para la que trabaja pueda recurrir para revisar jurídicamente dicha negativa, por lo que esta área de la integración es, en sí misma, excepcional en cuanto al acceso a mecanismos de solución de disputas. El acceso a un mecanismo de *enforcement* es excepcional, entonces, en la práctica, resulta sumamente difícil hacer uso de las “facilidades”, la liberalización de la circulación establecida por el Tratado.

#### **5.4. Balance de las políticas para la circulación de personas en (otros) procesos de integración regional**

La libertad de circulación de las personas es uno de los aspectos fundamentales y más visibles en los procesos de integración regional, en tanto afecta directamente a la vida de los migrantes y ciudadanos. Según la definición propuesta en el Capítulo 2, es un derecho, que implica el traslado sin restricciones, el asentamiento/residencia legal de un inmigrante, en un Estado parte del PIR y el goce de derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos del Estado receptor.

Como se ha podido ver, cada PIR ha tenido desarrollos dispares de este derecho, lo cual está relacionado con su modelo de integración, sus objetivos, los contextos histórico-político-ideológicos y la existencia de un líder regional en la materia.

La UE está conformada por contratos “abiertos” (Laurson, 2010a; 2010b) por excelencia<sup>233</sup> y ha alcanzado un nivel de integración sin precedentes, si bien “a dos velocidades” y “a la carta”. De los PIR estudiados, es el único que ha generado

---

<sup>232</sup> “Los recursos mencionados en el párrafo (1)(b) se considerarán agotados cuando la autoridad competente no haya emitido una resolución definitiva en un año, contado a partir del inicio del procedimiento administrativo, y la resolución no se haya demorado por causas imputables a la persona de negocios afectada” (inc. 2).

<sup>233</sup> Uno de los principios fundamentales de la UE es el de “integración progresiva” (art. 1 del Tratado de la Unión Europea, “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”).

normativas institucionales en todas las áreas de política enumeradas en el modelo analítico elaborado en el Capítulo 2<sup>234</sup>. Los países de la UE han realizado importantes modificaciones de sus atributos soberanos con el fin de profundizar el proceso y crear el derecho a la libertad de circulación, que se transformaría en “uno de los motores de la construcción europea” (funcionaria del Consejo Europeo, entrevista, Madrid, 12/2/2014).

El desarrollo de este derecho es tal que en la actualidad la migración intraeuropea es casi un acto “políticamente [...] invisible” (Favell, 2008: 275). Los europeos residentes en otros países de Europa distintos del de su nacionalidad no son considerados “inmigrantes”, son “*expats*” (Brumat, 2015) o, simplemente, otros ciudadanos europeos. En esta región, la idea misma de movilidad transfronteriza cambió: “si tú le dices a un francés, va a tener usted que volver a hacer los trámites migratorios para ir a Alemania, entra en crisis. Va a tener que volver a hacer cola para ir a España. No existe. Eso ya no existe en la mentalidad de ningún europeo de la Europa 15” (funcionaria del Consejo Europeo, entrevista, Madrid, 12/2/2014). Como observa Hollifield (2006: 38), “[I]a integración regional diluye las líneas de territorialidad, reduciendo los problemas de integración y de identidad nacional”. Este autor (2006: 38) atribuye estos avances a la larga historia y la profunda institucionalización de la UE, lo que facilita a los Estados asumir “riesgos”, o adoptar medidas con más costos políticos en materia de comercio y migración. Estos dos elementos hacen “más simple” para los gobiernos formar las coaliciones políticas necesarias para sostener e institucionalizar una mayor apertura.

Sin embargo, esto es resultado de un proceso de más de seis décadas de duración, con avances (y retrocesos) lentos y graduales tanto en la elaboración de normas como en la construcción de una región, y de atributos identitarios relacionados con esta<sup>235</sup>. De hecho, la libertad de circulación de las personas, como se ha podido ver, ha sido, de las cuatro libertades, la que más dificultades enfrentó y que más debates suscitó (y suscita). Aquí se ha hecho un recorrido por las políticas que llevaron al establecimiento del derecho a la libre circulación en la UE, considerando que existen dos “generaciones” de políticas.

En la primera, se estableció la consecución del mercado interior como objetivo del PIR, por lo que el desarrollo de las cuatro libertades se basaría en esa meta. En los

---

<sup>234</sup> Y las dimensiones de política que aún quedan en manos de los Estados miembros (cuya aplicación suele ser la que más obstáculos a la libre circulación genera), son las que, siguiendo las categorías teóricas de Mármorea, 2004) deben quedar en manos de los Estados.

<sup>235</sup> Sobre la construcción de la identidad europea, ver Brumat (2013).

antecedentes de la integración europea, se comenzó por la libre circulación de trabajadores calificados de las industrias del carbón y el acero. Luego, con el Tratado de Roma, esto se extendió a todos los trabajadores en relación de dependencia que tuviesen ofertas efectivas de trabajo. Allí se instauraron las excepciones a la libre circulación que perdurarían hasta la actualidad: razones de orden público, seguridad y salud públicas. Con el paso del tiempo, se delimitaron las condiciones del derecho y se limitó el alcance de las excepciones. Se abolieron los visados entre los países miembros, y se armonizó la aceptación de los documentos para el ingreso/salida del territorio y residencia en los trabajadores alcanzados por las normas.

Las discusiones en torno a la concreción del mercado interior y, en consecuencia, “un espacio sin fronteras interiores” en el que se garantizara la libre circulación de personas, llevó a la elaboración de un hito en materia de libre circulación: Schengen. Se trató de un acuerdo intergubernamental que fue integrado a la normativa europea en 1997, con el Tratado de Ámsterdam. Este acuerdo marcó la división entre los Estados miembros y el inicio de la Europa de “dos velocidades” en materia de libre circulación. Schengen no sólo eliminó los controles migratorios en frontera (integración negativa), sino que creó un sistema de cooperación policial y un banco de datos<sup>236</sup> (en los que participan hasta los Estados *opt-out* de Schengen). Es decir que se tomaron también algunas medidas de integración positiva para compartir información entre los socios y así incrementar la confianza y darle previsibilidad a sus comportamientos, lo que aumentó la “robustez” (Ceccorulli, et.al., 2011) del marco para la movilidad del PIR. Es un sistema que creó dos tipos de frontera: la interna, sobre la cual, para Guild (2007: 55) los Estados “movieron afuera” su soberanía, y la externa. La frontera externa determinó que las principales economías de la –entonces- Comunidad y principales receptores “exportaran” la responsabilidad de la gestión de las migraciones extra regionales a los países con menos recursos.

Hacia finales de 1980 e inicios de 1990, junto con la profundización de la integración y las interpretaciones expansivas de la libertad de circulación hechas por el TJUE, se adoptó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores, dando inicio a la “segunda generación” de normas. Allí se enunció a la libre circulación como derecho y se establecieron principios que sirven de guía para la adopción de normas

---

<sup>236</sup> El funcionamiento de este sistema no está exento de críticas. Van Ouirve (2001) considera que el sistema que funciona mejor para la realización de estas tareas es Europol y no el SIS de Schengen.

vinculantes, tales como la armonización de las condiciones de residencia y la reunificación familiar.

En 1990 se adoptaron tres directivas que buscan extender el alcance del derecho a la residencia a más personas, independientemente de su *status* de trabajador. Allí se establecía que el límite al derecho de residencia comunitario sería la posesión de un seguro de enfermedad y de recursos suficientes a fin de no convertirse en una “carga para la asistencia social” del PR. Como resultado, la legislación se encontraba fragmentada en una serie de disposiciones que regulaban distintos aspectos “técnicos” de la circulación de las personas, y creaba distintas categorías de migrante intrarregional. Pero, como se ha visto, todas las políticas tienen un contenido técnico e involucran un proyecto de poder. Como indica Pellerin (1999a), la coordinación regional de políticas migratorias era un instrumento político cuyo objetivo final es la integración y liberalización de las economías.

El Tratado de Maastricht de 1993 y la creación de la ciudadanía europea llevaron a la libertad de circulación a un nuevo nivel. Se debilitó la dimensión económica asociada a la libre circulación (la “ciudadanía de mercado”), la cual ahora estaría directamente vinculada a la nacionalidad. Así, la libre circulación de personas sería el único derecho vinculado a la libre circulación del que no pueden gozar los nacionales de terceros Estados (Guild, 2007: 39). De esta manera, se creó un nuevo sistema de membresía. En este sistema, se otorgaron nuevos derechos, incluyendo políticos, que, a diferencia de la ciudadanía nacional, sólo pueden ser ejercidos fuera del Estado de nacionalidad.

La ciudadanía y el derecho a la libre circulación se constituyeron en dos de los principales símbolos políticos y logros de la Unión, fortaleciendo la construcción social de una identidad regional común. Como señala un ex parlamentario europeo (entrevista, Madrid, entrevista, 16/01/2014) “...estamos a punto de crear es una identidad antinacional, anti ideológica, la identidad esta en usted vive aquí, trabaja aquí con nosotros, respeta usted los valores democráticos ¿Usted es un ciudadano europeo? Ese es el concepto de ciudadano europeo, *ya no se vincula a un Estado nación*”. Esto ejemplifica el sentimiento de pertenencia a regional de algunos *policymakers* europeos, así como su voluntad de profundización de la integración y de creación de un espacio regional postnacional. Para algunos *policymakers*, los Estados no deberían poder expulsar a ciudadanos europeos, como forma de completar el goce de los derechos ciudadanos regionales.

Todas estas disposiciones legales y la jurisprudencia del TJUE se armonizaron con la Directiva 2004/38/CE sobre residencia, que repitió los principios de igualdad de trato y de no discriminación, presentes de manera fragmentaria en la legislación. Se regularon las excepciones concernientes a no ser una “carga” para la asistencia social del Estado receptor y se incluyó el derecho a la residencia permanente. Sin embargo, la condición para la obtención del *status* de residente siguió estando vinculada a la situación laboral y a la independencia financiera del migrante intrarregional, por lo que un ciudadano europeo y un ciudadano nacional tienen derechos fragmentados.

La UE creó un nuevo sistema de membresía y un nuevo tipo de ciudadanía. Los ciudadanos de la UE son “ciudadanos-migrantes”: “menos extranjeros que los extranjeros”, pero “no equiparables a los nacionales” (Joaquín Arango, entrevista, Madrid, 17/01/2014). Se trata una ciudadanía regional, cuya obtención depende del Estado miembro, por lo que el vínculo entre el ciudadano europeo y la UE es indirecto. Además, se diferencia de la ciudadanía nacional en varios aspectos. Primero, los derechos que otorga se ejercen fuera del Estado de nacionalidad. Segundo, el aspecto económico ligado a la libre circulación sigue existiendo: una persona para ser residente permanente en otro Estado miembro, debe mostrar evidencia de medios de vida adecuados. Tercero, existe la posibilidad (si bien es limitada) de que un ciudadano europeo sea expulsado de otro país europeo. Y cuarto, si bien el ciudadano europeo no está excluido de “lo político” (en términos de Sayad, 2008), los derechos políticos son distintos (no existe derecho al sufragio activo y pasivo en elecciones nacionales). Entonces, en la UE, ciertas reglas para la movilidad de las personas fueron regionalizadas, pero la definición de algunas condiciones de la residencia y la ciudadanía siguen siendo potestad de los Estados nacionales.

En la práctica, estas normas no han modificado el volumen de las migraciones intrarregionales, pero sí su carácter, dando lugar a nuevos patrones migratorios. Los estudios realizados acerca de los posibles obstáculos a la libertad de circulación los vinculan con medidas que la afectan de manera indirecta: seguro de salud, seguridad social, reconocimiento de diplomas, falta de información, cuestiones burocráticas. La mayor parte de estos obstáculos son áreas en las que los Estados miembros retienen más control. Como observaba Ana López Sala (entrevista, Madrid, 5/2/2014), la aplicación final de la libertad de circulación es nacional: depende de cada Estado miembro decidir el otorgamiento de la nacionalidad, así como de interpretar y aplicar la normativa europea que regula la circulación y residencia.

Los Estados han sido los principales actores en la construcción de la libertad de circulación en la UE, junto con los intereses económicos-empresariales, ligados a la construcción del mercado interior. Como observa una funcionaria del Consejo Europeo (entrevista, Madrid, febrero de 2014):

Yo creo que fueron básicamente los Estados. En relación con la libre circulación de europeos. Yo creo que fueron los Estados, en algunos casos, con organizaciones del mundo económico. Creo que tuvo que ver mucho también con la experiencia de cada uno de los países. Claro, en un lado tenías España, Italia, Portugal. Italia país fundador de la Unión, ¿no? Tenías España, Italia, Portugal, Irlanda, países con experiencia migratoria, y países receptores como Alemania, como Holanda, como Bélgica, con visiones muy distintas.

... Los actores principales de la construcción europea de cada Estado son los diplomáticos y los actores principales en esa construcción de la libertad de circulación de las personas curiosamente son los Ministerios del Interior. [...] y eso hace un punto de diferencia. Porque si tú en el Consejo Europeo que habla de migración tienes básicamente Ministros del Interior y no Ministros de Seguridad Social o Ministros de Empleo, hablas de fronteras. Porque es lo que ellos entienden. Y yo creo que eso también es muy importante para entender que cuando, si al final la comunitarización de los asuntos de interior y la relevancia que adquiere el Consejo de Ministros de Interior que es donde todavía se tratan los temas de inmigración, de libre circulación, etc., aunque ha habido intentos de juntar también a los Ministros de Asuntos Económicos y Asuntos Sociales y Empleo, marca mucho la agenda. La agenda migratoria se ve desde el Consejo de Interior. Yo que era de las pocas que estaba sentada allí que no era ministra de interior, siendo de migración, te puedo decir que, claro, el tipo de *wording*, el tipo de discusión que había allí era muy distinto al que yo solía tener con otros actores. Claro porque es el señor de la frontera, que entraba porque antes de ir allí es el de la policía.

Es decir que, entre los actores gubernamentales, los Ministerios del Interior han tenido predominancia en la construcción de la libertad de circulación. Esto puede explicar la continua presencia de excepciones por razones de seguridad y orden públicos.

La seguridad ha sido y es una de las principales razones para la imposición de políticas migratorias restrictivas en los PDs, principales receptores a nivel mundial, como fue visto en el Capítulo 1. En los últimos años, especialmente a partir de las primaveras árabes, se han tomado medidas para limitar la inmigración de terceros Estados<sup>237</sup> y se ha puesto crecientemente en duda la supervivencia del sistema Schengen. Para obtener un mercado interior con libertad de circulación de las personas, como se ha visto en este

---

<sup>237</sup> Como la Directiva del Retorno de 2008 (para un análisis de la misma, ver Brumat, 2013).

Capítulo y en el Capítulo 2, era necesario armonizar las políticas migratorias: “[I]o que nunca pensamos es que en algún momento se giraría al final y la solución sería ‘como no queremos políticas migratorias comunes vamos a empezar a dañar Schengen’, que es donde estamos ahora, ¿no?” (funcionaria del Consejo Europeo, entrevista, Madrid, 12/2/2014). La reticencia de los Estados a ceder soberanía con respecto a la inmigración “no deseada” ha llevado a que la UE no tenga una política migratoria y de asilo común. Esto dio como resultado una falta de respuestas regionales coherente y sostenible a las “crisis de los refugiados” que viene enfrentando desde 2011. Dicha falta de coherencia llevó a una crisis en la gestión del asilo y refugio y, ante los costos políticos de la misma, se utilizaron crecientemente las excepciones previstas a la eliminación de los controles fronterizos de Schengen<sup>238</sup>: “... porque ya lo único que nos queda es la frontera, y queremos que sea nuestra, ¿no?” (funcionaria del Consejo Europeo, entrevista, Madrid, 12/2/2014). Estas percepciones sociales se extienden no solo a los nacionales de terceros Estados, sino también a los comunitarios:

en los últimos años, estoy hablando de los últimos 2 o 3 años, [tomó] cierta entidad un movimiento de miedo ante la presencia de extranjeros, de no nacionales, incluidos no nacionales comunitarios en buena parte de Europa. [...] Es decir, una reacción que ve al extranjero, incluso comunitario, como un competidor en los puestos de trabajo y como alguien que tiene unas costumbres distintas que no forma parte de la tribu. Y eso pues provoca reacciones de rechazo. En los Países Bajos ha provocado incluso algún crimen bien conocido. Y sobre todo la ampliación de Europa a 24 países más está intensificando estos sentimientos que pueden llegar incluso a sectores muy importantes. [...] Porque los mercados de trabajo son todavía nacionales, no hay un mercado de trabajo europeo. Son nacionales y se perciben como nacionales (ex presidente del Parlamento Europeo, Madrid, 4/3/2014)

Actualmente, “hay un sentimiento en Europa hoy de que vuelven las fronteras. En Europa se puede simplificar así: Las fronteras están de vuelta, las habíamos levantado y ahora la gente reclama que se vuelvan a poner porque el impacto de acción migratorio ha sido mayor de lo esperado. *Y pone en cuestión la propia subsistencia de la idea europea*” (ex presidente del Parlamento Europeo, entrevista, Madrid, 26/2/2014, cursiva propia), ya que la libre circulación es uno de los “motores” de la integración, como observaba la funcionaria del Consejo Europeo. Para el ex presidente del Parlamento Europeo, estos “sentimientos” tienen dos razones principales: económicas (presión a la

---

<sup>238</sup> Al respecto, ver el Reglamento 1051/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo.

baja de los salarios por la llegada de inmigrantes), e identitarias (el sentimiento de que los flujos inmigratorios diluyen la identidad nacional).

La UE es el PIR más paradigmático y que ha alcanzado el nivel más profundo de integración, donde el derecho a la libre circulación de personas se basa en normas que, en casi su totalidad, son integrativas, tienen altos costos de entrada y salida y buscaron crear una identidad regional que tomó tiempo en desarrollarse. Como se ha dicho al inicio de este apartado, ha generado normativa en todas las áreas de política enumeradas en el Capítulo 2. A pesar de ser uno de los principales logros e hitos de su historia, es limitado y actualmente su supervivencia y características son objeto de debate.

La Comunidad Andina de Naciones es uno de los primeros PIR de las Américas, que comenzó con un modelo de integración similar al europeo, con el objetivo de establecer un mercado común. A su vez, también buscaba integrarse más allá de los aspectos económicos-comerciales, como se observa en su tratado constitutivo. Al tratarse de un contrato abierto (Laursen, 2010a; 2010b), progresivamente se fueron adoptando normas incorporando aspectos sociales al proceso y derechos a los ciudadanos andinos.

La primera “generación” de normas, basada en la meta de armonizar las legislaciones laborales y adoptar la normativa internacional en esa materia, incorpora principios tales como el criterio de nacionalidad, igualdad de trato y no discriminación. Dado que la legislación doméstica de algunos de los países miembro no preveía derechos para algunas categorías de migrantes, especialmente los irregulares, estos principios los ampliaron. La normativa de esta etapa también estableció categorías regionales de migrantes y creó una pequeña estructura burocrática que a su vez funcionaba como mecanismo de monitoreo (las Oficinas de Migración Laboral). Adoptada durante un momento en el cual proliferaban las políticas restrictivas a nivel mundial (ver Capítulo 4), esta legislación se enfocaba únicamente en la movilidad laboral, establecía mecanismos de selección de los migrantes y en ella se puede inferir una preferencia por los más calificados. Además, si bien armonizaba algunos principios e instrumentos de política migratoria, remitía continuamente a la legislación nacional, lo que, en muchos casos, “neutralizaba” las disposiciones regionales.

Después de la crisis del PIR en la década del ochenta, en la década del noventa, en el contexto del regionalismo abierto (ver Capítulo 7), se adoptó una serie de normas que podríamos llamar de “segunda generación”. Todas estaban enfocadas en la regulación

de aspectos “técnicos” de la movilidad intrarregional, tales como la gestión de las fronteras, la documentación para la entrada y salida y, en fin, la simplificación de la burocracia de la circulación regional. Estas políticas tenían un doble objetivo: forjar y fortalecer una identidad regional y facilitar los intercambios económicos- comerciales, lo que es el objetivo político de una medida con aspecto técnico.

La tercera generación de normas, elaborada a partir de los años 2000, en un contexto de regionalismo “poshegemónico/posliberal” (ver Capítulo 7), incorpora nuevos derechos (como el de reunificación familiar, en línea con la CITM) para más personas y reduce la selectividad de las políticas. Tiene como objetivo explícito llegar de manera gradual a la libre circulación de *trabajadores*, para lo que crea políticas que otorgan gradualmente derechos y obligaciones a los nacionales de la región. Como observa Guido Mendoza Fantinato (entrevista vía Skype, 12/1/2016), este cambio se comienza a gestar a mediados- fines de los noventa, cuando

se habla mucho de empoderar a los ciudadanos en su participación dentro del proceso. Ya no es un proceso que solamente integra economías y autoridades gubernamentales de los países miembros, sino donde los ciudadanos deben tener una participación cada vez mayor y ahí es donde el concepto de ciudadanía [...] empieza a adquirir una característica especial y protagónica.

Las excepciones previstas guardan similitudes con las de la normativa europea: empleos en la administración pública y actividades “contrarias a la moral”, el orden público, la seguridad nacional y “la salud de las personas”. Llamativamente, se incluye una cláusula de salvaguardia que permite establecer medidas excepcionales en el principio de igualdad de acceso al empleo (en la Decisión 545), una medida que la entonces CEE había incluido en 1964 y eliminó cuatro años después.

La legislación de la CAN de tercera generación no sólo incorpora e internacionaliza principios previstos en las normas internacionales, sino que también explicita la ratificación de estos instrumentos y la colaboración con OIs para el desarrollo y aplicación de políticas.

La internacionalización y especialmente, la regionalización de las normas andinas se puede observar a partir de esta generación de normas. La participación de los países andinos en la CSM junto con su adquisición de *status* de asociados al Mercosur promovió la adopción de dos instrumentos no vinculantes que abordan los derechos de los migrantes de manera amplia. Primero, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2002, que incluye el derecho a la libre

circulación y a la migración (en línea con lo establecido en la normativa del Mercosur) y luego, el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones. Este último, que fue una propuesta de Ecuador, quien actuó como líder regional en materia migratoria, establece principios básicos y tiene por objetivo la adopción de un instrumento vinculante que los plasme y que operacionalice en la CAN las normas sudamericana, colaborando con su regionalización.

La CAN ha generado normativa institucional las áreas de regulación y facilitación de los flujos migratorios, en las subáreas de: medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, medidas que regulan la residencia de las personas en el territorio, documentos para el ingreso y salida del territorio, controles fronterizos, excepciones y expulsiones. También, medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en sentido estricto, con excepción de la eliminación de visados y las calificaciones profesionales. Asimismo, existen instituciones para la solución de controversias (el Tribunal Andino) y de monitoreo (las Oficinas de Migración Laboral, si bien ejecutan el monitoreo más de las normas domésticas que de las regionales).

En la CAN, al igual que en el nivel internacional, las normas aún se centran en el aspecto económico de las migraciones. Todas las disposiciones para la movilidad de las personas hacen referencia a la misma tan sólo por motivos de trabajo (y de reunificación familiar como consecuencia de una previa movilidad laboral), al igual que la (escasa) normativa internacional que regula la movilidad de las personas (ver Capítulo 4). Los instrumentos que otorgan más derechos y abordan la cuestión migratoria de manera más comprehensiva no son vinculantes (como la Carta Andina de DDHH o el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones), es decir, son políticas de tipo cooperativo con menos legitimidad y menor costo de entrada y salida.

El NAFTA es, de los tres PIR estudiados, el que menos ambición tiene en cuanto al nivel de integración. Se trata de una ZLC con contrato cerrado (Laursen, 2010a; 2010b) que tuvo origen en los noventa, contemporáneo al AGCS, con el auge del neoliberalismo como política e ideología y cuyo modelo responde al regionalismo abierto e integración Norte-Sur. A pesar de ello, incluye algunas disposiciones que van más allá de lo económico-comercial y regulan la movilidad de ciertas categorías de personas.

El alcance de las (escasas) normas para la circulación de las personas del NAFTA se limita a la movilidad *temporal* únicamente de personas *de negocios*, con alta

calificación. Busca eliminar algunos obstáculos burocráticos a su movilidad, tales como las cuotas y los visados, liberalizando parcialmente su circulación. Por ello se intenta limitar la migración no deseada, y al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades que la movilidad laboral otorga al capital (Pellerin, 1999b: 1005).

Este régimen se basa en el principio de reciprocidad, la seguridad fronteriza y la protección del trabajo nacional, que es prioritaria. Así, al contrario que en los dos PIR vistos anteriormente, no se adoptan los principios de trato nacional, no discriminación, ni reunificación familiar. Lo que sí guarda similitud con estos dos PIR son las excepciones y la preocupación por la salud y seguridad públicas, lo que es un reflejo de la política migratoria de EEUU<sup>239</sup>.

Las normas del NAFTA guardan muchas más similitudes con el AGCS que con la UE y la CAN<sup>240</sup>. La primera gran diferencia con el AGCS es que el NAFTA menciona el concepto de “migración” y hace referencia a las autoridades migratorias. Luego otras divergencias se ven, primero, en su alcance: las categorías de “personas de negocios” enumeradas en el sistema de lista positiva y la mayor cantidad de regulaciones y restricciones a los escasos trabajos con menor calificación listados. Luego, en la prevalencia de las normas domésticas, la exclusión de las personas que forman parte de este régimen de los mercados laborales domésticos y la enorme carga burocrática que implica acceder al régimen. Al igual que en el AGCS, las disposiciones adoptadas en el NAFTA son un reflejo de las políticas migratorias (restrictivas) de la principal economía del bloque y principal PR: EEUU. Como se ha visto, en las negociaciones para el establecimiento de la ZLC, prevaleció la posición de este país por sobre la de México, principal emisor.

Las disposiciones del NAFTA, como las del AGCS, prevén regulaciones puntuales y “técnicas” en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios, en las subáreas de: medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, medidas que regulan la residencia de las personas en el territorio (en el corto plazo) y medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en sentido estricto (dejando algunos aspectos de estas sub áreas de lado, tales como el reconocimiento del derecho a la reunificación familiar). Por la complejidad de la normativa y de los trámites que

---

<sup>239</sup> Sobre la securitización de la política migratoria de EEUU a partir de 2001, ver Brumat (2011).

<sup>240</sup> Aunque, para Winters, et.al. (2003: 1152-1153), el NAFTA es más “liberal y flexible” que el AGCS para la movilidad de personas de negocios y profesionales. Por eso, estos autores consideran que es un “mejor” modelo para países con “aspiraciones más débiles de integración de sus economías”.

implica llevar a cabo en la práctica, su implementación ha tendido a ser restrictiva, afectando a un número muy reducido de migrantes (ver Muñoz Bravo, 2011).

Como fue visto anteriormente, todas las políticas con un contenido muy “técnico” encarnan un modelo político y un proyecto de poder. Por eso, Pellerin (1999b: 1005) afirma que el PIR de América del Norte y la liberalización de determinadas categorías de personas tiene relación directa con la liberalización de los flujos de capitales y la reorganización de actividades económicas en esta línea.

El sesgo que tienen tanto el AGCS como el NAFTA hacia las migraciones altamente calificadas y su regulación tiene como contraparte que a los Estados les queda la supervisión “de los componentes difíciles y con bajo valor agregado de la migración: los pobres, trabajadores de bajos salarios, refugiados” (Sassen, 2000; 1996). Lo cual impacta en la percepción de lo que la categoría “inmigrante” significa, y tiene también implicancias políticas (ver Capítulo 2).

Algo similar podría decirse en el caso de la UE. Las políticas europeas básicamente distinguen entre dos tipos de inmigración: la deseada, intrarregional (que incluso no es socialmente considerada “inmigración”) y la “no deseada”, proveniente de terceros Estados. La ausencia de una política migratoria europea y la delegación del control de las fronteras externas en los países situados en dichas fronteras (establecido en el sistema Schengen), “mueve” la responsabilidad por la gestión de la inmigración “no deseada” a países que no son los principales receptores, como Italia, Hungría, Grecia o España.

El consenso universal en el principio de que cada Estado tiene el derecho a restringir la entrada de extranjeros, que constituye un atributo central de su soberanía (Brumat, 2014), se verifica en los tres PIR vistos, donde la muestra más clara de esto es que se puede expulsar a personas de otros Estados parte. De acuerdo a la definición de libertad de circulación de las personas elaborada en el Capítulo 2, el único PIR en el que no existe la posibilidad de encontrar nacionales de Estados miembro residiendo en condición de irregularidad migratoria en otro Estado miembro, es la UE. Esto es básicamente atribuible a la instauración y operacionalización de la ciudadanía europea. Pero se trata de un nuevo tipo de ciudadanía, cuyos derechos y obligaciones son distintos de la nacional. Los ciudadanos europeos no son ciudadanos nacionales, en la medida en la que no cuentan con los mismos derechos políticos, deben pasar por un proceso burocrático para obtener la residencia (en el cual deben probar su

independencia financiera,) y pueden ser expulsados del territorio de otro país europeo, a pesar de su ciudadanía “regional”. Por ello, se podría argumentar que no hay “goce de derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos del Estado receptor” ni “traslado y residencia legal sin restricciones”. Sin embargo, los aspectos más restrictivos y las excepciones a la libre circulación han tendido a ser implementadas de manera restrictiva, mientras que la libre circulación y sus implicancias como derecho han tendido a ser implementadas de manera expansiva. Para esto resultó clave contar con instituciones de solución de controversias (como el TJUE al que, si bien en escasas ocasiones acceden los ciudadanos, su jurisprudencia ha sentado precedentes clave para la interpretación y aplicación expansiva del derecho a la libre circulación), así como instituciones de monitoreo, como la Comisión Europea.

En el caso de la CAN, el contexto histórico junto con la ausencia de un líder regional en la materia (el principal receptor, Venezuela, se retiró del PIR en 2011, comenzando el proceso de retiro en 2006) llevó a avances y retrocesos en las políticas. Aún no se pudo concretar la adopción de un instrumento legal regional que aborde la libre circulación de manera comprehensiva, previendo derechos para todos los ciudadanos más allá de su condición laboral.

El aspecto económico-laboral, presente en los tres PIR (lo que denota a importancia del proyecto político de integración de los mercados), es central en el NAFTA, una ZLC con menos ambición de integración que los otros. Se trata del único PIR en el que no se prevé el derecho a la reunificación familiar, ni se trata al trabajador migrante en ningún aspecto más allá del económico, lo que probablemente no cambie debido a que se trata de un PIR (el único de los tres vistos) con contrato “cerrado” (Laurson, 2010a; 2010b). También es el único en que no se pretende crear una identidad regional, lo que muestra la voluntad política de excluir a la inmigración no deseada y fomentar únicamente a la más calificada.

Las migraciones son la arena en la que se muestra el balance “precario” (Jordan y Düvell, 2003: 18) que existe entre el poder de los regímenes regionales y globales y el de los Estados nacionales. Aquí se ha podido verificar que los PIR tienden a reproducir, parcial o totalmente, las características de las normas para la movilidad de las personas elaboradas a nivel internacional. En los tres, las normas han estado fragmentadas, abordando diversos aspectos de la libre circulación y, sobre todo en sus inicios, han tenido un carácter muy “técnico”. Esto ha tendido a cambiar en la década del dos mil

tanto en la UE como en la CAN, que buscan la creación de una identidad regional. Las normas más comprehensivas y que más derechos otorgan han tendido a ser instrumentos legales no vinculantes, políticas “cooperativistas” (como las Cartas de DDHH, tanto de la UE como de la CAN). En los tres PIR, la libre circulación ha sido el área de política que más resistencias ha causado, por la voluntad de resguardar la soberanía estatal en un proceso de globalización y modificación de la misma. Las normas comunes de más alcance han sido propuestas de países que han actuado como líderes en la materia, en un contexto político-ideológico que permitía su aceptación.



## **Capítulo 6: El nivel doméstico. Las políticas migratorias de los Estados miembro del Mercosur**

Como ha sido visto en los capítulos anteriores, la mayor parte la movilidad transfronteriza es intrarregional, y las políticas migratorias, en tanto parte de la política exterior de los Estados (Zolberg, 2006), influyen en los flujos migratorios así como en la relación entre los Estados. Por ello, las políticas migratorias domésticas en PIR tendrán especial influencia e impacto en los flujos migratorios y las relaciones entre socios regionales.

Como hemos podido ver en el Capítulo 3, las migraciones intrarregionales son una “característica clásica” de los países de la región, por su frecuencia y raíces históricas (Durand, 2009; Martínez Pizarro y Villa, 2005: 5; Patarra, 2002). Estas migraciones se caracterizan por un intenso movimiento entre países cercanos y entre zonas fronterizas, facilitado por proximidades geográficas y culturales, dando lugar a diversos “corredores” migratorios, donde los flujos son más intensos (OIM, 2010: 157; Martínez y Vono, 2005).

La migración intrarregional es anterior a los PIR, si bien sus características fueron modificadas por estos, dando lugar a nuevos patrones, como los temporales, cíclicos o circulatorios (Durand, 2009; Martínez y Vono, 2005; Martínez Pizarro y Villa, 2000: 78).

Pero los PIR, en Suramérica, particularmente el Mercosur, no sólo han modificado los patrones y flujos migratorios, sino también a las políticas domésticas que regulan la movilidad internacional de personas. En la medida en la que el PIR fue evolucionando, se fueron generando normas regionales que incidieron en las políticas domésticas, y cuyos principios fueron incorporados a estas. A su vez, algunas de las políticas domésticas, particularmente la de Argentina, como principal receptor y líder regional en la materia (ver Capítulo 7), han influido en las políticas regionales así como en las políticas domésticas de sus socios. Las políticas domésticas de los países del Mercosur, al igual que sus flujos migratorios, también están fuertemente vinculadas con los contextos económicos y políticos locales y regionales, como se ha podido observar en el Capítulo 3 y se ve el presente Capítulo así como en el Capítulo 7.

En este Capítulo se abordan las políticas migratorias domésticas de los cuatro Estados miembros del Mercosur (en las dimensiones enumeradas en el modelo analítico

propuesto en el Capítulo 2), para conocer sus características, su modo de tratar y el grado de liberalización de la circulación de las personas, particularmente de los nacionales de otros Estados miembro. También, se analiza la medida en la que dichas políticas se han regionalizado y/o internacionalizado, incorporando principios regionales e internacionales.

La estructura con la que se tratan las políticas migratorias de cada Estado es la siguiente: primero, se ven brevemente los antecedentes de la política, luego la política vigente desde que el país ingresó al Mercosur. A continuación, se aborda la última ley o medidas de política migratoria, en el caso de que el país las haya adoptado. Finalmente, se tratan brevemente los debates académicos y las impresiones de los funcionarios entrevistados en torno a los logros y los desafíos o críticas que reciben las políticas.

En primer lugar, se desarrolla la política migratoria del principal Estado receptor, Argentina, que cuenta con una larga historia y evolución político-normativa. A continuación, se trata la de Brasil, que cuenta con un alto grado de complejidad y fragmentación, y se encuentra en proceso de modificación. Luego, la de Uruguay, que después de un largo periodo de inacción en la materia, adoptó una ley que se encuentra en la vanguardia de las políticas migratorias mundiales. Finalmente se ve la del principal Estado emisor, Paraguay, en torno a la cual existen fuertes debates para su modificación.

### **6.1. La política migratoria del principal receptor: Argentina**

Entre la segunda mitad del Siglo XIX y 1950, Argentina fue uno de los principales países receptores a nivel mundial<sup>241</sup>, por lo que, para este país, las migraciones han sido parte crucial de su historia, su economía, su sociedad y su política. Las políticas migratorias formaron parte de las políticas para la consolidación y organización misma del Estado.

Por este carácter de receptor, Argentina ha tenido experiencia en el desarrollo de políticas tanto para regular la circulación transfronteriza de las personas, así como para su inclusión política, social y laboral al país. Dichas políticas comenzaron a ser delineadas a fines del Siglo XIX, cuando se dictó la primera ley que pretendía tratar el fenómeno comprehensivamente. Luego, debido a los debates que la cuestión suscitaba,

---

<sup>241</sup> Y en la actualidad, es uno de los 28 países con mayor cantidad de inmigrantes en el mundo, lo que se incrementó en los últimos diez años (OIM, 2008). Ver Capítulo 3.

no se dictó una nueva ley, sino que la gestión migratoria se fragmentó en una serie de normas de distinta jerarquía. También, diversos organismos estatales pasaron a tener competencias muchas veces superpuestas en la materia, complejizando las políticas migratorias. La siguiente ley fue adoptada durante la dictadura en 1981, y estuvo inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional, posicionando al inmigrante como una amenaza. La transición democrática trajo un nuevo debate acerca de la necesidad de elaborar una nueva norma, acorde a la nueva realidad nacional, regional e internacional, que incluyera los avances registrados en la materia en el PIR, el Mercosur. Así, en 2004, se adopta la ley 25.871, que marcó una nueva visión y se transformó en un hito en la materia a nivel regional.

Por la importancia de este país como receptor regional y por el rol que tuvo en las negociaciones para las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur, en este apartado se mencionan brevemente los antecedentes y las dimensiones de la actual política migratoria del país que afectan a la circulación de las personas, siguiendo el modelo analítico propuesto en el Capítulo 2.

### ***6.1.2. Antecedentes***

La primera norma que reguló el ingreso y de los inmigrantes a la República Argentina fue la Ley 817 de Inmigración y Colonización, conocida como Ley Avellaneda, sancionada en 1876, época del proceso de consolidación del Estado argentino (Novick, 2008). La misma refleja los intereses de la élite política de esta etapa, es decir, la promoción activa de la inmigración europea tal como lo establece aún hoy la Constitución Nacional en su artículo 25. Así, desde su fundación Argentina ejerció políticas migratorias de tipo selectivo y de fomento del ingreso de extranjeros al país con el objetivo de aumentar la mano de obra. La selectividad migratoria continuó: “incluso, una vez agotada la inmigración de ultramar [ya que] el inmigrante europeo siguió siendo foco de legislación migratoria y de políticas de fomento de la inmigración” (Pacecca y Courtis, 2008: 41). Esta norma creó mecanismos institucionales que promovieron y facilitaron el ingreso, permanencia e inclusión laboral y social de los inmigrantes llegados hasta las primeras décadas del siglo XX (Pacecca y Courtis, 2008). Otorgaba *status* de residente a cualquier extranjero que ingresara al país con la documentación exigida y daba los mismos derechos civiles a todos los residentes, nativos o extranjeros (Pacecca, 2005), exceptuando el derecho al voto.

La política era instrumentada mediante la creación del Departamento General de Inmigración, bajo la órbita del Ministerio del Interior. También se preveía el nombramiento de agentes de inmigración en el exterior para promover la inmigración hacia Argentina, quienes también tenían a su cargo importantes funciones administrativas. La ley, asimismo, contemplaba la creación de una Comisión de Inmigración en las ciudades capitales de provincia, puertos de desembarque y en otros lugares en que resultase necesario (Novick, 2008: 4).

Después de la Ley Avellaneda, no se volvieron a dictar leyes referentes a las migraciones, sino que la normativa se diversificó en una serie de decretos y regulaciones descritas como un *corpus* “asistemático y fragmentario” (Pacecca, 2005: 3). Esto, junto al hecho de que la cuestión migratoria fue manejada por distintos sectores del Estado: el Poder Ejecutivo, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que contribuyó a agregar contradicciones a las políticas.

### ***6.1.3. Las políticas migratorias en un régimen autoritario***

De acuerdo con Pacecca y Courtis (2008), desde 1960 las normas se tornaron más restrictivas y se introdujeron distinciones, se especificaron criterios de admisión, categorías de permanencia, se aumentaron los requisitos para la residencia, se implantaron prohibiciones y se delegó más poder de policía en las instancias administrativas. Este *corpus* disperso comenzó a ser unificado con la segunda ley sobre migraciones, la Ley 22.439 de 1981 —conocida como “Ley Videla”—, formulada en el contexto de un gobierno autoritario y represivo, que buscaba una sociedad disciplinada e inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>242</sup>.

Como primera característica diferencial de esta ley se puede observar, en su artículo 2, la continuación de la selectividad migratoria, promoviendo la: “inmigración de extranjeros cuyas *características culturales* permitan su adecuada integración en la sociedad argentina” (cursiva propia) y cuyas condiciones de admisibilidad eran establecidas por el Ministerio del Interior. Para ello, se establecía la posibilidad de “[l]levar a cabo programas de promoción en el exterior, destinados a atraer inmigración

---

<sup>242</sup> Dado el contexto político, la clausura del Congreso Nacional y la disolución de todos los partidos políticos, no existió debate parlamentario en torno a esta norma. El gobierno creó la llamada Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), formada por cada una de las fuerzas armadas —Marina, Ejército y Aeronáutica— para fiscalizar los proyectos de ley antes de ser llevados ante el Presidente para su ratificación. La comisión encargada de revisar el proyecto de esta ley fue integrada por solo cuatro personas, que eran funcionarios de carrera del Ministerio del Interior (Novick, 2008).

hacia la República” (art. 7.b). Pero no se trataba de cualquier inmigrante, sino de aquellos seleccionados, tarea a cargo del Ministerio del Interior (art. 7.c), a través del “Fondo Nacional de Poblamiento” (art. 9.b).

Las categorías de inmigrantes previstas eran: residentes permanentes, temporarios y transitorios (art. 12). No se definían plazos para cada una de estas categorías, sino que la autorización para su categorización y residencia se dejaba en manos de la Dirección Nacional de Inmigración, quien también estaba a cargo de cancelar dichas residencias (art. 20).

No se establecía la igualdad entre nacionales y extranjeros, sino únicamente en las condiciones de producción para “acceder a los beneficios” en zonas declaradas prioritarias para el poblamiento (art. 5) y en los “derechos civiles”, y para realizar actividades laborales “gozando de la protección de las leyes que rijan la materia”, sólo para los residentes permanentes<sup>243</sup> (arts. 15 y 26). Estos últimos eran, entonces, los que más derechos tenían (ver arts. 7, 11, 26, 98 donde se les otorgan beneficios impositivos, laborales, burocráticos y de documentación). Sin embargo, su residencia se podía cancelar en caso de que el Estado Argentino le hubiese subvencionado el alojamiento y “cumpliere o violare las condiciones expresamente establecidas para la subvención” o que “[e]l ingreso o la autorización de residencia hubieren sido concedidas subordinadas a la efectiva residencia en determinadas zonas del país y no se cumpla” (art. 16.a). También, en caso de permanecer fuera del territorio nacional por más de dos años, con excepciones<sup>244</sup> (art. 16.b).

Los inmigrantes en condición de irregularidad no sólo no tenían acceso a derechos básicos (como la educación, art. 102), sino que eran objeto de persecución por parte de las autoridades, quienes también obligaban a denunciarlos<sup>245</sup>. Se les prohibía realizar cualquier tipo de actividad remunerada, por cuenta propia o en relación de dependencia (art. 30), así como también se prohibía proporcionar trabajo o alojamiento a un

---

<sup>243</sup> Los residentes temporarios también podían desarrollar actividades laborales, durante el periodo que durase su autorización de residencia (art. 27). Los residentes transitorios sólo podían realizar actividades laborales con una autorización de la “autoridad migratoria” (arts. 28 y 29).

<sup>244</sup> “... salvo que exponga ante la autoridad de migración o Consulado Argentino, su necesidad de permanecer fuera del país por períodos continuados mayores de ese plazo y hubiera sido autorizado a ello por dos períodos de dos (2) años más cada uno, o excepcionalmente por otros períodos de dos (2) años por el Ministerio del Interior. La ausencia del territorio nacional no implica la pérdida de la residencia permanente, si obedece al ejercicio de una función pública argentina, o por motivos de actividades, estudios o investigaciones que puedan resultar de beneficio posterior, o interés para la República”.

<sup>245</sup> Se imponía la obligación a autoridades y funcionarios nacionales, provinciales y municipales, funcionarios de instituciones de salud y escribanos de informar a las “autoridades de migración” en caso de tener conocimiento de un inmigrante cuya residencia fuese “ilegal” (arts. 101 a 106).

inmigrante en situación irregular (arts. 31 y 32). La condición de irregularidad o de ingreso por un lugar no habilitado eran motivos de expulsión (arts. 37 y 39). También se disponía la posibilidad de prohibir el reingreso al país con la posibilidad de pena de cárcel en caso de hacerlo (arts. 45 y 46), lo cual era un castigo doble.

Se preveía la posibilidad de expulsión “cualquiera [fuese la] situación de residencia” del inmigrante, en caso de que a) fuese “condenado por juez o tribunal argentinos, por delito doloso a pena privativa de libertad mayor de cinco (5) años” o b) “Realizarse en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República” (art. 95)<sup>246</sup>.

Se centralizaban todas las funciones relativas a las migraciones en el Ejecutivo, particularmente en el Ministerio del Interior (Título XII), que podía incluso realizar interrogatorios a solas (art. 107.e) o requerir “el concurso de la fuerza pública cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones” (art. 107.g). Esta centralización, en un régimen autoritario, favorecía que la ley fuese interpretada y aplicada según la voluntad del Ejecutivo. Así, se seleccionaba a la inmigración europea y se discriminaba la ascendente inmigración latinoamericana.

Esta ley era violatoria de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y establecía las bases para colocar a gran parte de la población migrante en situación de ilegalidad y por lo tanto, de especial vulnerabilidad (Pacecca y Courtis, 2008). A estas dificultades se les sumaban las burocráticas, ya que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo encargado de la aplicación de la política migratoria, además de prolongar excesivamente los trámites de regularización, realizaba prácticas discriminatorias en torno al origen de los extranjeros (Giustiniani, 2004). En palabras de quienes gestionan la política migratoria:

Lo que generaba era mucha limitación para hacer la residencia. Digo la ley y no solo la ley, uno a veces queda con la confusión de que fuera la ley, y es la ley y los decretos reglamentarios sobre todo. [...] Los decretos además eran dictados por gobiernos democráticos, los últimos dos de esa ley por lo menos. Sin embargo se venía con esa concepción de buscar meramente el fin económico de esa migración y quizás de potenciar los ingresos de las empresas donde eventualmente la irregularidad migratoria podría ser funcional al incremento de las ganancias de las empresas. Uno podría pensar que era funcional a un sistema económico de precarización laboral, a un mercado, fue

---

<sup>246</sup> La posibilidad de excepción a la expulsión se preveía en el art. 96, en “alguna de las siguientes circunstancias: a. Que tuviere hijos o padres argentinos, o cónyuge argentino siempre que su matrimonio fuere anterior al delito por el cual resulte condenado; b. Que tuviere una residencia inmediata anterior en el país superior a los diez (10) años”.

en la época de los noventa (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

Todas estas restricciones llevaban a que el número de inmigrantes en situación de irregularidad se incrementara. Por ello, realizaron seis amnistías<sup>247</sup>: tres generales (1949, 1958, 1984) y tres específicas para nativos de países limítrofes (1964, 1974, 1992), además de planes para la facilitación de la regularización migratoria para nacionales de determinados países (por ejemplo, una para peruanos en 1994) (Pacceca y Courtis, 2008). Para Sassone (2003: 72), “[e]sta continuidad histórica en la promulgación de los indultos (mediante decretos del Poder Ejecutivo) para regularizar la situación de los extranjeros indocumentados en la Argentina, no tiene símil en ningún otro país del mundo, en tanto receptor de migraciones”.

Pero estas medidas eran síntomas de un problema mayor, y con el tiempo, mostraron ser ineficientes. Los actores que tomaban parte en la elaboración de las políticas comenzaron a “advertir que aquellas medidas que se habían tomado tradicionalmente en la Argentina como las amnistías, se debía caer en ellas de manera cíclica en la medida de que no eran eficientes, o sea, eran parches coyunturales”. Con el tiempo, se alzaron las voces que indicaban que “teníamos un régimen que era restrictivo, que al aplicarse generaba irregularidad, cuando la presión [...] era muy grande, caíamos en una amnistía, y terminaba con la amnistía, como no se trabajaba sobre [...] la causal misma de la irregularidad, otra vez el régimen restrictivo y otra vez genera la bolsa de irregularidad” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014). “Eso tiene que ver con que la ley tampoco daba cuenta la realidad que uno tenía” (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

### ***6.1.3. La ley 25.871: un hito en política migratoria***

Desde el regreso a la democracia en Argentina en 1983, existió un consenso en la crítica a la legislación militar en diversos aspectos, entre los cuales se incluían: la excesiva discrecionalidad del poder ejecutivo al aplicar la política migratoria, la discriminación a los inmigrantes latinoamericanos y los procedimientos poco claros para apelar las resoluciones administrativas (Novick, 2005a). Durante esta etapa tuvo lugar una intensa

---

<sup>247</sup> Las amnistías o “indultos” son instrumentos de política migratoria que se aplican a inmigrantes en situación irregular. Son excepcionales y “permiten obtener residencias o radicaciones permanentes para los extranjeros que ya residen y trabajan en el país como migrantes; se implementan con exigencias mínimas de documentación y, por tanto, son diferentes a los de las denominadas radicaciones permanentes por trámite común o normal” (Sassone, 2003: 72).

actividad parlamentaria sobre la temática migratoria, cuyo resultado fue el acuerdo acerca de la necesidad de cambiarla y readaptarla al nuevo contexto nacional, regional e internacional.

En la segunda mitad de 1990, el discurso xenófobo contra la inmigración limítrofe aumentó (Oteiza, et.al., 1996), a la vez que la política migratoria se endureció, llevando a un aumento en la irregularidad de una gran parte de esta población. Esto dejó a grandes sectores desprotegidos, en situación de vulnerabilidad, que permitió su explotación laboral, entre otros abusos (Nicolao, 2010). Por otro lado, en 2001-2003, la emigración de argentinos comenzó a cobrar relevancia, por su carácter “inédito, sin precedentes” en cuanto al volumen de emigrados (Novick y Murias, 2005: 33)<sup>248</sup>. Al mismo tiempo, se incrementaron las voces de los sectores que exigían mayor respeto por los derechos humanos de los migrantes. Por ello, se genera un espacio de colaboración entre el gobierno, organismos internacionales (la OIM) y la sociedad civil para el proceso de elaboración de la nueva norma. El resultado fue una ley novedosa, tanto por su contenido como por su proceso de elaboración “participativo”<sup>249</sup>.

El alcance de la ley está previsto en el art. 2, en el que se define como “inmigrante” a “todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”. La migración se define como un derecho “esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (art. 4), lo cual en ese momento era una novedad a nivel mundial<sup>250</sup>.

Las categorías de inmigrantes previstas son las mismas tres que en la ley anterior (art. 20). Sin embargo, se regulan y detallan las condiciones de la residencia permanente, extendiendo la condición a familiares de ciudadanos argentinos (art. 22), y reconociendo el derecho a la reunificación familiar (con ciudadanos argentinos). Se establecen subcategorías de residente temporario (art. 23): trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas,

---

<sup>248</sup> Si bien la emigración siempre existió como fenómeno en el país, su carácter, volumen y causas fueron diversas según las épocas. En los primeros tiempos estuvo relacionada con el retorno de europeos, luego, en los años sesenta cobra relevancia en cuanto al volumen, y comienza a estar relacionada con los vaivenes económicos y en la década siguiente, con el autoritarismo político. La crisis de 2001-2002 llevó a que el volumen de emigrados no tuviera precedentes: entre 2000 y 2002 dejaron el país aproximadamente 220.000 argentinos (ver Novick y Murias, 2005).

<sup>249</sup> Para un análisis y desarrollo de este proceso participativo, ver Brumat y Torres (2015).

<sup>250</sup> Acosta Arcarazo y Feline Freier (2015: 183) sin embargo observan que en las legislaciones que prevén este derecho (Argentina, Uruguay y Bolivia) no se especifica su contenido, es decir, si por “derecho a migrar” se entiende “tan sólo un derecho a la emigración, ya presente [...] en el ámbito internacional [ver Capítulo 4] o un correspondiente derecho a la inmigración”.

religiosos de cultos reconocidos oficialmente, para quienes la residencia será de hasta tres años (prorrogable), pacientes bajo tratamientos médicos, académicos (residencia por un año), estudiantes (residencia por dos años), refugiados y asilados (residencia por dos años), razones humanitarias, especiales (razones no contempladas anteriormente). Se incluye el criterio de nacionalidad: para ciudadanos nativos del Mercosur, Chile y Bolivia, para quienes la residencia será de dos años (prorrogables) (inciso I).

Se prevén también categorías de residentes transitorios (art. 24)<sup>251</sup>: turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes de transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, académicos, tratamiento médico y “especiales”.

Los residentes permanentes y temporarios pueden realizar actividades laborales, no así los transitorios, con excepción de la subcategoría de “trabajadores migrantes estacionales”, o salvo que fueran expresamente autorizados por la Dirección Nacional de Migraciones o de que ello esté previsto en Convenios de Migraciones suscriptos por la República (arts. 51 y 52). Al igual que en la ley anterior, se prohíbe que los extranjeros en situación migratoria irregular trabajen por cuenta propia o en relación de dependencia (art. 53), y también proporcionarles alojamiento a título oneroso, ni trabajo (art. 55).

En estas categorías (en especial la de tránsito vecinal fronterizo) se puede verificar la regionalización de la política: hay algunas categorías previstas en las normas del Mercosur (ver Capítulo 7) y se tiene en cuenta la realidad regional, de intensa movilidad en las zonas de frontera. En esta línea, el art. 28 prevé la posibilidad de que suscriban acuerdos para atender fenómenos específicos, como la migración laboral fronteriza, o de establecer “esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización”. Es decir, se establece el criterio de nacionalidad para los nacionales del Mercosur “priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas” en el bloque. Por primera vez, una norma nacional migratoria citó explícitamente un PIR y puso como objetivo la libre circulación de personas en él.

La internacionalización de la política migratoria se verifica tanto en la adopción de estándares internacionales de DDHH, como la igualdad de trato y su extensión a la igualdad de acceso a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia,

---

<sup>251</sup> Los residentes temporales y transitorios deberán abandonar el país una vez vencido el plazo de su residencia (art. 25).

trabajo, empleo y seguridad social siempre que estos inmigrantes “satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia” (arts. 5 y 6) y la reunificación familiar (art. 10). También, se garantiza el cumplimiento de “todo lo establecido en las convenciones internacionales y todas otras que establezcan derechos y obligaciones de los migrantes” ratificadas por el país<sup>252</sup>.

Se reduce la situación de vulnerabilidad de los inmigrantes en condición de irregularidad cambiando el enfoque de castigo al migrante, por uno de derechos. Se les permite el acceso a los servicios sociales. Se reemplaza la obligación de denunciarlos por asistencia para la regularización, lo que refleja el cambio de una concepción policial y persecutoria por una garantista (art. 17).

Se prevé la posibilidad de impedir el ingreso y permanencia de extranjeros en caso de presentar documentación falsa o adulterada, haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso, haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por delitos que en Argentina tengan una pena de tres años o más, haber participado en actos de genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad, tener antecedentes por actividades terroristas, promover la prostitución o intentar ingresar o haber ingresado al territorio eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto (art. 29). Se prevén excepciones a esto por razones humanitarias (arts. 29 y 34). También se prevé la posibilidad de impedir la salida del país por no poseer la documentación necesaria (art. 36).

Las causas de expulsión (la cual “lleva implícita la prohibición de reingreso permanente”, o por un periodo no menor a cinco años, art. 63) son el ingreso por un lugar no habilitado a tal efecto, o eludiendo cualquier forma de contralor migratorio (art. 37); o la condición de irregularidad del extranjero, después de haberse vencido su plazo de permanencia y después de que la DNM lo haya “conminado” a regularizar su situación y este no lo haya realizado. Mediante un procedimiento en el que interviene el Poder Judicial (art. 61), se intenta limitar las expulsiones y dar garantías de debido proceso y derecho a la defensa (para ello, también se prevén mecanismos de asistencia judicial gratuita e intérprete, art. 86 e información al migrante sobre requisitos para permanencia e ingreso, art. 9). Otra forma de limitarla y de otorgar el derecho a la reunificación familiar es la disposición mediante la cual no se pueden realizar

---

<sup>252</sup> Sobre la internacionalización de la política migratoria argentina, ver Nicolao (2014).

expulsiones colectivas de “extranjeros y sus familiares”, sino que se deben considerar los casos de manera individual (art. 66).

Asimismo, se prevé la posibilidad de cancelar la residencia (lo que conlleva la obligación de abandonar el país, art. 63) otorgada en casos relacionados con delitos penales (enumerados en el art. 62, ver también art. 64, casos de expulsión inmediata) o por ausentarse del territorio nacional por más de dos años, o la mitad del plazo acordado en caso de tratarse de una residencia temporaria (inc.), o se hayan desnaturalizado las razones que motivaron la concesión de la residencia o cuando la instalación en el país hubiera sido subvencionada por el Estado Argentino y no se cumplieran o se violaren las condiciones establecidas.

La ley mantiene la potestad de la gestión de la política migratoria (en todas las dimensiones que regulan la circulación de las personas vistas en el Capítulo 2) en la DNM (art. 107), a quien se le permite delegar algunas de sus facultades a “otras autoridades nacionales, provinciales y municipales, las que actuarán conforme a las normas y directivas que aquella les imparta” (art. 108).

Por su enfoque en los derechos y su carácter vanguardista en la materia, esta ley ha sido muy elogiada. Mármora (entrevista, CABA, 13/5/2015) considera que es “la ley más avanzada que hay en el mundo respecto a los derechos de las personas a migrar”. El autor destaca la incorporación de principios a nivel internacional, previstos en la CITM, como el de reunificación familiar, antes de que Argentina ratificase el Convenio. “Es un caso muy raro en el mundo, [...] esto de pasar del derecho blando al positivo sin haber habido una adhesión formal del gobierno incluirlo en su normativa interna es algo bastante raro”. Para un funcionario de Ministerio de Trabajo de Argentina, especialista en derecho (entrevista, CABA, 4/12/2014) la ley argentina es, inclusive “superior a los tratados internacionales”. Este funcionario también destaca que “[e]l trato hacia el migrante también cambió y mucho”.

Para Pacecca (2006: 1), intenta reflejar una renovada visión de la inmigración, que destaca la importancia que se da a los derechos humanos, la integración regional y la movilidad de los inmigrantes, y al cumplimiento de los instrumentos internacionales en la materia. Para Novick (2005b), se trata de una norma ambiciosa, ya que su objetivo es formular una nueva política demográfica nacional, fortalecer el tejido sociocultural del país y promover la integración sociolaboral de los inmigrantes. Esta autora (2005 a: 15), destaca que mientras en la Ley Videla el rol del Estado era asociado al control migratorio y la prohibición, en el nuevo texto aparece como garantizador. Para Nicolao

(2010: 220) esta ley se enmarca en un contexto en el que el gobierno busca redefinir el modelo de desarrollo nacional, reivindicando el rol del Estado como agente para el desarrollo y “reparador de las desigualdades sociales provocadas por el neoliberalismo”. Para lograr esto, la inclusión social y la defensa de los derechos humanos cobran especial importancia. Por lo tanto, el gobierno entiende que la legalización de extranjeros residentes es un “requisito primordial para evitar las distintas formas de abuso y violación a los derechos humanos que sufre esta población, así como para lograr a largo plazo la plena integración” social en la sociedad argentina (Nicolao, 2010: 223). Una ex funcionaria del MREC argentina (entrevista, CABA, 24/7/2012) sostiene que el “cambio enorme” que ha tenido el órgano de aplicación, la DNM<sup>253</sup> ha colaborado con la implementación de las nuevas regulaciones. Como observa un ex funcionario de la OIM (entrevista, CABA, 24/10/2015) la política migratoria plasmada en esta ley “fue uno de los grandes impulsos que tuvo la política migratoria del Mercosur”, es decir, que muchos de los principios y disposiciones previstos en ella se regionalizaron (ver Capítulo 7).

A pesar de todos estos comentarios positivos, existen visiones críticas. Domenech (2007: 8-9) encuentra diversas contradicciones en la norma. En primer lugar observa que, a pesar de ser una ley basada en la promoción de los derechos humanos, no abandona la lógica costo-beneficio de la inmigración:

Así, la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural.

En su visión, en una política realmente basada en la migración como derecho humano, la contribución del inmigrante al crecimiento económico o a la riqueza cultural de un país no debería tener relevancia. Por su lado, Asa y Ceriani Cernadas (2010: 45) cuestionan que esta ley continúe “[p]rohibiendo el ejercicio del derecho al trabajo a quienes se encuentran en una situación migratoria irregular”, por lo que el derecho al empleo no sufrió modificaciones con respecto a la legislación anterior. Esto podría implicar contradicciones con los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional, que establecen, respectivamente, el reconocimiento del ejercicio de una actividad lícita a todo habitante del país y la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, y con el

---

<sup>253</sup> Este cambio, como señalan Nicolao (2015) y OIM (2012a) tiene que ver con la creación de un Ministerio de Seguridad en Argentina, de manera que la policía quedó bajo su mandato y así, el Ministerio del Interior ya no está tan vinculado a cuestiones de seguridad.

artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —de jerarquía constitucional en Argentina, art. 75, inc. 22 CN— -que establece el derecho al empleo de todas las personas. Sin embargo, destacan “[q]ue al menos se han preservado expresamente los derechos del trabajador migrante, independientemente de su situación migratoria” (Asa y Ceriani Cernadas, 2010: 54). Para un funcionario directivo del área de migraciones internacionales de la Cancillería argentina (entrevista, CABA, 17/12/2013), existe una limitación en la implementación relacionada con que aún siguen vigentes normas correspondientes con la política migratoria anterior:

no le exigimos visa a ningún nacional de ningún país de la región, pero sí se le exige el cumplimiento de determinados requisitos al ingreso. Hay una resolución que es la 1089/85, que a veces se aplica, dice cuánto dinero tienen los turistas encima. A veces hay inadmisiones en la frontera basados en eso. Con eso digo todo. Por la aplicación de esa norma podemos inadmitir en frontera a una persona a quien la ley le concede el derecho de residir. Si logra entrar puede radicarse. Bastante raro.

Siguiendo la misma línea de ampliación de los derechos de los migrantes, y por una gran presión de estos (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014), en 2004, ya en un contexto regional poshegemónico/posliberal y doméstico con un gobierno populista/neodesarrollista/de izquierda (ver Capítulo 7.1.2), Argentina hizo una promesa unilateral de suspender las medidas de expulsión de migrantes en situación irregular procedentes de sus países limítrofes (Geronimi, 2004: 6). Luego, en base al art. 17 que dispone que el Estado debe tomar medidas para “regularizar la situación migratoria de los extranjeros”, y ante la demora de la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia del Mercosur (ver Capítulo 7), en 2006 se lanzó el Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria<sup>254</sup>, conocido como “Patria Grande”. Consistía en un plan dirigido a los nacionales del Mercosur y países asociados, el principal grupo migratorio, que simplificaba el trámite de regularización. Sólo hacía falta presentar un documento de identificación personal e inscribirse, para tener acceso a la residencia precaria (y así ya estarían en situación de regularidad, teniendo acceso a todos los derechos que ello implica) y luego, en la segunda etapa, a la temporaria y dos años después, a la permanente. Como resultado,

---

<sup>254</sup> Decreto n°836/04, su implementación se reguló en el Decreto n°578/05, que daba a la DNM la responsabilidad del mismo.

cerca de medio millón de personas se vio beneficiada por este programa<sup>255</sup>. Lo destacable es que no constituye una amnistía como las que se llevaron a cabo en Argentina por más de cuarenta años (ver *supra.*), sino que es el comienzo de una política de Estado, plasmada en la ley 25.871, que busca tener “cero” inmigrantes en situación de irregularidad en el país y que pone en práctica, de manera unilateral, el criterio de nacionalidad instaurado en el Acuerdo de Residencia. Y, en este sentido, la influencia del Mercosur en la política migratoria argentina es notoria: “para mí Mercosur es primero política de estado, no hay vuelta atrás y, la política argentina migratoria sí está condicionada o estuvo condicionada al Mercosur, porque cuando se pensó en el Acuerdo se pensó en la región, no se pensó en extenderlo a los ciudadanos que vengan de Europa” (funcionaria directiva del área de migraciones internacionales de la Cancillería argentina, entrevista, CABA, 17/6/2015).

*Necesariamente hay un impacto, si hay un proceso de integración eso va a impactar en las políticas migratorias, si hay vínculos muy estrechos con los países de donde provienen ciertos flujos migratorios, eso va a impactar en las políticas migratorias, y si además un país como en la Argentina una política de Estado ha sido la protección de derechos humanos, esa política de estado que está vinculada a suscribir todos los acuerdos y hacer efectivos todos los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, va a impactar en política migratoria. La política migratoria actual está inserta en un mercado, en un proceso de integración, tiene un enfoque de derechos y plasma la idea de que el migrar es un derecho humano* (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

El Patria Grande “es muy reconocido en la región, porque fue una iniciativa importante, independientemente de cómo lo evaluemos, de sus defectos, de lo positivo o negativo pero fue una iniciativa que realmente dio un cambio de paradigma del abordaje migratorio” (funcionario OIM Paraguay, entrevista, Asunción, 28/7/2015). De esta manera, Argentina actuó como “proveedor regional” (Mattli, 1999), proveyendo implementación de las políticas y así, pagando una parte “desproporcionada” o mayor que sus socios de los costos de la integración regional pero que, eventualmente, al existir una política de residencia regional, redundaría en una disminución de sus costos. En su implementación tuvo un rol importante la OIM, que colaboró con recursos y *expertise* técnica para la gestión (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014).

---

<sup>255</sup> Según datos de la DNM, informe estadístico disponible en [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Patria\\_Grande.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf) (visitado en enero de 2016).

Siguiendo la nueva línea adoptada en materia migratoria, en 2007 Argentina ratificó la CITM.

De esta manera, se evidencia que el cambio en la política migratoria del principal Estado receptor de la región estuvo relacionada con lo sucedido en el nivel doméstico (vuelta a la democracia, debates internos y el accionar del gobierno de turno), así como factores regionales (aplicación del Acuerdo de Residencia y en particular, del criterio de nacionalidad) e internacionales (la ley incluye e incluso expande principios y derechos previstos en el derecho internacional).

## **6.2. Las políticas migratorias de Brasil**

Brasil también fue uno de los principales receptores de inmigrantes de la región, entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX. En este contexto es que el país adopta políticas aperturistas-selectivas que fomentaban la inmigración europea, lo que se conoce como “políticas de blanqueamiento” (ver Thomé Arruda, 2015)<sup>256</sup>. De manera similar que en Argentina, estas políticas buscaban organizar territorialmente a la población, especialmente en las áreas rurales.

Durante el periodo de entreguerras, con el gobierno de Getúlio Vargas, se adopta una política restrictiva, muy influida por concepciones securitarias de la inmigración (evitar el ingreso de extranjeros con ideologías consideradas “conflictivas”), por la crisis económica y el intentar evitar la “competencia” de mano de obra extranjera, así como la formación de una identidad nacional (para lo cual se buscó un intenso asimilacionismo) (ver Seyferth, 2008). En ese momento la “gestión” de las migraciones pasa del Ministerio de Relaciones Exteriores al –entonces- Ministerio de Justicia y Asuntos Interiores, cambiando la concepción de la forma en la cual debían ser abordadas. Como se vio en el Capítulo 2, los encargados de las relaciones exteriores de un país tienden a percibir a las migraciones como una “herramienta”, consecuencia de las relaciones entre los Estados, por lo que tienden a tener posiciones “pluralistas y más flexibles” en el tema. En cambio, los encargados de la política interna se preocupan por cuestiones demográficas o de seguridad (Mármora, 2004: 56-57). Esta política fue plasmada en el

---

<sup>256</sup> Por ejemplo, el art. 1 del Decreto n°528 de 1890 establecía que: “1° E' inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da África que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas”, definiendo una política étnicamente selectiva.

decreto-ley n° 3.175 de 1941, vigente hasta 1945, que fue “el marco legal de la política migratoria más restrictiva de la historia de Brasil” (Thomé Arruda, 2015: 18, trad.propia). Dicho decreto suspendía la concesión de visados a extranjeros, con pocas excepciones<sup>257</sup>, basadas en la utilidad económica del migrante. Esa norma se reemplazó por el decreto-ley n° 7967 de 1945, que autorizaba nuevamente la entrada de extranjeros, aún con un foco en la “seguridad nacional”, en la selectividad étnica (y consecuente preferencia por la inmigración europea), y en la defensa del trabajo nacional<sup>258</sup>.

### ***6.2.1. El “Estatuto del Extranjero”: la continuidad de las políticas restrictivas***

Durante la dictadura militar en Brasil (1964-1985), se promulgaron dos normas: el decreto-ley n°417 de 1969, reemplazado en 1980 por la ley n° 6.815, conocida como “Estatuto del Extranjero”<sup>259</sup>, la norma más comprehensiva en la materia y vigente hasta la actualidad. Elaborada en un contexto autoritario y represivo, durante la Guerra Fría, sigue tratando a las migraciones como una cuestión de seguridad nacional, y centralizando la “defensa del trabajador nacional” (art. 2).

No se provee una definición de “extranjero” o “inmigrante” que permita delimitar su alcance, pero sí se establecen categorías de inmigrantes según las visas que se pueden otorgar: de tránsito, turista, temporario<sup>260</sup>, permanente, de cortesía, oficial y diplomático. Se permite extender el visado a “dependientes legales” (art. 4), lo que contribuye de alguna forma a la reunificación familiar. También, se prevén disposiciones especiales para la migración limítrofe, que no implicaban residencia (art. 21), lo que podría ser entendido como una categoría más de inmigrante. Se prohíbe la “legalización” de la estadía de los “clandestinos” e “irregulares”, así como la “transformación” de su situación en cualquier tipo de visado de los enumerados (art. 38), dejando a estas personas en un vacío legal, creando una categoría de inmigrantes

---

<sup>257</sup> Enumeradas en el art. 2, relativas en general a la posesión de nacionalidad portuguesa, parentesco con un brasileño, capacidad financiera, que probasen ser de “excepcional utilidad” para Brasil, o estuviesen en misión diplomática.

<sup>258</sup> Art. 2º “Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional”.

<sup>259</sup> Brasil, en su historia reciente tuvo ya cuatro “estatutos del extranjero”: 1- el Decreto n° 3.010 de 1938; 2- el Decreto-ley 7.967 de 1945; 3-el Decreto-ley n° 941 de 1969; y la ley n° 6.815 de 1980 (Claro, 2015).

<sup>260</sup> Las categorías de visitante temporario son: 1- viaje cultural o de estudios; 2- viaje de negocios; 3- artista o deportista; 4- estudiante; 5- científicos, profesores, técnicos o profesionales de otras categorías al servicio del gobierno de Brasil; 6- corresponsales periodísticos; 6- ministros religiosos, cuyas estadías varían entre 90 días y un año (art. 13).

carente de derechos básicos.

Para obtener la “visa permanente” se especificaba que la inmigración debía priorizar “mano de obra especializada”, funcional a la política de desarrollo del país, teniendo en cuenta el aumento de la productividad en sectores específicos (art. 16). Los inmigrantes entonces serían seleccionados por el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) (art. 17). La residencia permanente se podía perder por una ausencia del país de más de dos años (art. 51).

Las razones de denegación de visados están relacionadas con el orden público, los “intereses nacionales”, con haber sido expulsado con anterioridad, poseer antecedentes penales o, incluso, por razones de salud (art. 7). Las razones de “deportación” incluyen: no respetar las normativas referentes a la documentación de entrada/salida del territorio, vencimiento del visado, ejercer actividades remuneradas no permitidas por el tipo de visado otorgado (enumeradas en los arts. 98 a 101) (art. 57). También se podía encarcelar por 60 días prorrogables al inmigrante que esperaba a su deportación (art. 61). La expulsión aplica a casos de atentar contra la seguridad nacional, el orden político o social, la “tranquilidad o moral pública” y la “economía popular”. También en casos de haber ingresado de manera irregular al territorio nacional, dedicarse a la “vagancia” o a la mendicidad, o no respetar las prohibiciones especialmente previstas para extranjeros (art. 65). La interpretación de todas estas medidas queda en manos del ejecutivo ya que no se prevé la posibilidad de presentarse ante el poder judicial.

Si bien se estipula la igualdad ante la ley, sólo para “extranjeros residentes” (art. 95)<sup>261</sup>, también se prevén numerosas prohibiciones y limitaciones a derechos básicos tales como el derecho al trabajo. En el art. 106, por ejemplo, se prohíbe a los “extranjeros” ser propietarios de empresas periodísticas o de medios, exploración de minas y recursos naturales, participar en la administración o representación de sindicatos, entre otros. En el art. 107 se prohíbe a los “extranjeros” participar de ningún tipo de actividad política<sup>262</sup>.

En esta legislación destaca la creación del Consejo Nacional de Inmigración, cuyas atribuciones y composición se establecen en el Decreto 86.715 de 1981, que reglamenta

---

<sup>261</sup> “O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”.

<sup>262</sup> A esto se suman restricciones aún vigentes, como la “ley de los dos tercios” que establece que una empresa en territorio brasileiro no podrá emplear más de un tercio de trabajadores extranjeros. También se prohíbe que se le pague a los no nacionales salarios superiores a los de los nativos, y establece que los extranjeros sean los primeros en caso de que la empresa decida despedir trabajadores (Robles, 2004:43-44; Cortina y Robles, 2006: 228-229; Pérez Vichich, 1997).

la ley 6.815 de 1980. El CNIg es un órgano de “deliberación colectiva” (art. 142), vinculado al Ministerio de Trabajo, cuya integración fue cambiante. En ese momento era meramente gubernamental<sup>263</sup>. Sus atribuciones incluían: “orientar y coordinar las actividades de inmigración”; “formular objetivos para la elaboración de la política migratoria”; “establecer normas de selección de inmigrantes” previendo la captación de mano de obra para sectores específicos y otras tareas relativas a la selección de inmigrantes, particularmente calificados; “promover o fomentar el estudio de problemas relativos a la inmigración”; opinar sobre cambios a legislación migratoria propuestos por otros órganos federales (art. 144). La creación del CNIg resultó de suma importancia para la política migratoria del país: las competencias en materia migratoria estarían compartidas por más sectores del Estado<sup>264</sup>; y ese órgano pasaría a ser la principal fuente de actualización de la política migratoria brasileña, haciéndola más amplia e inclusiva (ver *infra.*).

### ***6.2.2. Debates y proyectos para una nueva política migratoria***

La necesidad de adoptar una nueva ley se hizo cada vez más evidente por diversas razones. La primera es que, a partir de la década del ochenta, Brasil experimentó tres cambios importantes en lo que respecta a migraciones: comenzaron a llegar nuevos flujos migratorios, distintos de la migración “histórica”, se convirtió en un receptor de asilados y refugiados, a la vez que en emisor de migrantes (Póvoa Neto y Sprandel, 2010: 57). Luego, la Constitución de 1988, elaborada una vez vuelta la democracia, establece en su art. 5 la igualdad ante la ley para brasileños y “extranjeros residentes” y, en su art. 4, la búsqueda de la “integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina”. Además, el carácter restrictivo de las políticas dio lugar a que hubiese numerosos migrantes en situación de irregularidad. Por ello, se realizaron cuatro amnistías para migrantes residentes en esta situación: en 1980, 1988, 1998 y 2009 (Póvoa Neto y Sprandel, 2010). Como resultado de todo esto, se empezó a

---

<sup>263</sup> Lo integraban: un representante del Ministerio de Trabajo que lo preside, un representante del Ministerio de Justicia, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno del Ministerio de Agricultura, uno del Ministerio de Salud, uno del Ministerio de Industria y Comercio y uno del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Todos serían nombrados por el Presidente de la República, por indicación de los respectivos Ministros (art. 143 del Decreto).

<sup>264</sup> En la actualidad, el “control” de la inmigración es una atribución de tres ministerios: Justicia, Relaciones Exteriores y Trabajo y Empleo. El Ministerio de Justicia es el encargado del control de los inmigrantes después de su entrada en el territorio nacional y la aplicación de la política de inmigración (concesión de visas, prórrogas, cambio de visas, permanencias e incluso extradición) (López Patarra, 2005: s/p).

plantear la incompatibilidad de los principios constitucionales y la realidad migratoria nacional e internacional con lo establecido en el “Estatuto del Extranjero” de 1980.

Los debates se incrementaron a partir de 1996, cuando se estableció la composición tripartita del CNIg: representantes de diversos ministerios, más cuatro representantes de trabajadores, cuatro representantes de empleadores, un representante de la comunidad científica, así como miembros observadores, generalmente, de la sociedad civil organizada<sup>265</sup> (art. 2, Reglamento Interno del Consejo Nacional de Inmigración).

La composición tripartita del CNIg junto con la falta de una ley comprehensiva y actualizada en el tema, convirtió a este órgano, como fue mencionado, en la principal fuente de creación de normativa migratoria en Brasil:

Entonces, con la evolución de los tiempos, tuvimos que usar mucho más buen sentido para aplicar esa legislación. Nosotros tenemos en Brasil un colegiado que nos ayuda mucho, que es el Consejo Nacional de Inmigración. Nos ayuda muchísimo. El Consejo Nacional de Inmigración legisla por medio de resoluciones. Tenemos más de 100 resoluciones que legislan las lagunas de la ley de 1980 (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil, entrevista, Brasilia, 9/11/2015, trad.propia).

La legislación que afecta a los movimientos migratorios en este país está considerablemente fragmentada y dispersa<sup>266</sup> y para autores como López Patarra (2005: s/p) es una de las “más restrictivas” del mundo en cuanto a la inmigración. Para algunos de los funcionarios entrevistados “no tenemos una ley que produzca efectos de reconocimiento de las hipótesis sociales de migración” (funcionario directivo del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista, Brasilia, 12/11/2015). Ante la falta de acuerdo en el Congreso Nacional y entre las múltiples instancias del gobierno sobre una nueva ley migratoria (Thomé Arruda, 2015) que reemplace al “Estatuto del Extranjero”, esta dispersión se ha incrementado, ya que a partir de la década del noventa y especialmente en la primera década del dos mil, en un contexto de regionalismo poshegemónico/posliberal, en el marco de la existencia de normas regionales en la materia y con un gobierno populista/neodesarrollista/de izquierda (ver Capítulo 7.1.2), se verificó un aumento significativo de resoluciones de órganos colegiados, como el CNIg (Claro, 2015). Entonces, el CNIg, a través de sus resoluciones, ha buscado

---

<sup>265</sup> La autora de esta tesis participó como observadora en la Reunión del CNIg llevada a cabo en el Ministerio de Trabajo, en Brasilia, el 11 de noviembre de 2015, lo que permitió corroborar muchas de las afirmaciones que se hacen aquí.

<sup>266</sup> Un estudio elaborado por el Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra) de la Universidad de Brasilia y el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) identificó 287 normas jurídicas de diferentes niveles jerárquicos, elaboradas entre los siglos XIX y XX, sobre migraciones internacionales (Claro, 2015).

actualizar y, progresivamente, adaptar la política migratoria de Brasil a las nuevas realidades y necesidades del país y a la normativa mundial, ampliando los derechos de los migrantes más allá del “Estatuto del Extranjero”<sup>267</sup>.

Actualmente existen tres propuestas de reforma migratoria, en diferentes estados del proceso legislativo: 1- el proyecto de ley n° 5.655 de 2009, en debate en la Cámara de Diputados, 2- el proyecto de ley del Senado n° 288 de 2013, debatido en ese recinto; y 3- el anteproyecto de ley de Migraciones elaborado por la Comisión de Especialistas del Ministerio de Justicia de 2014 (Claro y Fauth, 2015). Este último proyecto fue abierto para sugerencias de toda la sociedad mediante un proceso de consulta pública convocado por el Ministerio de Justicia en el segundo semestre de 2014. Fue organizado en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en asociación con la OIM y el PNUD. El proceso consistió en una serie de conferencias con una modalidad novedosa, incluyendo a todos los niveles del Estado (nacional, estadual y municipal) e incluso un portal web de libre acceso para la participación de toda la sociedad (para más detalles sobre este proceso, ver Claro y Fauth, 2015).

Para conocer el contenido de la normativa que se debate en la actualidad, se proveen algunos detalles relevantes para nuestro tema de investigación sobre el proyecto de ley n° 288 de 2013 del Senado, que fue aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de esa cámara en julio de 2015 y que, a enero de 2016, se está debatiendo en la Comisión Especial PL 2516/15 de la Cámara de Diputados. En él se pueden observar grandes cambios con respecto a la norma antecesora: se definen los conceptos de migrante, inmigrante, emigrante, residente fronterizo, visitante y apátrida (art. 1.1). Refleja la internacionalización de la política migratoria incluyendo principios tales como la no discriminación, el respeto a los DDHH y la reunificación familiar, entre otros y llama al respeto de “lo dispuesto en convenciones, tratados y acuerdos internacionales” (art. 3.XVIII). Se convoca al fortalecimiento de la integración “de los pueblos de América Latina”, en concordancia con la Constitución Nacional, mediante “la constitución de espacios de ciudadanía y *libre circulación de personas*” (art. 3.XIV, cursiva propia, trad.propia). Con el fin de alcanzar la libre circulación, se toman

---

<sup>267</sup> En este sentido, por ejemplo, mediante la Resolución 9/2008 buscó la promoción de la ratificación de la CITM (Póvoa Neto y Sprandel, 2010), sin éxito ya que Brasil es el único Estado miembro del Mercosur que no ha ratificado la CITM.

medidas tales como beneficios para residentes fronterizos (sección III). También, se establece el criterio de nacionalidad ya que la posesión de la nacionalidad de cualquier país del Mercosur es motivo de reducción del tiempo requerido para la naturalización como ciudadano de Brasil, al mínimo de un año (art. 66. IV).

En contraposición al “Estatuto del Extranjero”, se prevén amplios derechos, incluyendo el acceso a servicios públicos “independientemente de la situación migratoria”. Se permite a los inmigrantes ejercer empleos, cargos y funciones públicas sólo con la excepción de las establecidas en la Constitución Nacional para brasileños nativos (art. 4) y se amplían los motivos de pedido de residencia (art. 25). Se reducen notablemente las razones de impedimento de ingreso (arts. 44-45), de “repatriación” (arts. 46-47) y de expulsión (arts. 52-58). Dichas razones, en su mayoría están inspiradas en el hecho de que la persona haya violado a principios establecidos en tratados y convenciones internacionales de DDHH (tales como cometer delito de genocidio).

En la elaboración y discusión de este proyecto están participando la OIM y el PNUD, de manera institucionalizada, mediante un acuerdo firmado en febrero de 2016. En el acuerdo se prevé la realización de estudios, talleres y actividades de “fortalecimiento institucional”, así como la creación de una nueva base de datos y estadísticas sobre el perfil de los migrantes y refugiados en Brasil. El fin es tener una “adecuada” sistematización de la información sobre migraciones, que sirva para la elaboración de estadísticas y como insumo para la formulación de políticas públicas (OIM, 2016). El hecho de que lo lleven a cabo OIs colabora con la estandarización de datos y procedimientos y así, con la internacionalización de las políticas migratorias. La participación de la OIM en la elaboración de la política migratoria de Brasil es reciente:

Y es que en Brasil había [...] un entendimiento de que la OIM no es muy fácil, es muy complicado, el debate con los países que constituyen la OIM, porque hay una predominancia de los países desarrollados [...]. Hay una visión de que la OIM está muy muy... muy cerca de los países del hemisferio norte. Y esto dificultó muchísimo la participación de Brasil en la OIM. Tanto que sólo ahora, solo ahora hace [...] pocos años que estamos como parte de la OIM y poquísimos meses que el Parlamento ha aprobado la posibilidad de tener un escritorio, una oficina en Brasil (Presidente del CNIg, entrevista, Brasilia, 13/11/2015).

Sin embargo, este funcionario considera que la OIM realizó un aporte positivo a la política migratoria brasileña:

Pero en la práctica lo que pasó es que, por lo menos en Brasil, la visión de la OIM nunca fue una visión de la política de los países del norte. Al contrario, siempre fue una

visión muy interesante. Una visión de construcción de informaciones para subsidiar la política migratoria, entonces, un primer acercamiento que hemos tenido con la OIM fue el lanzamiento del perfil migratorio de Brasil hace un par de años y aquel momento fue muy importante porque fue como una semilla para la construcción de algo que tenemos hoy un poco más bien establecido que es el Observatorio de las Migraciones Internacionales que tenemos junto, en asociación con la Universidad de Brasilia. Entonces, [...] la OIM fue importante como fuentes de estudios, como fuente de propuestas, investigaciones, de... compilación de datos estadísticos, y sigue siendo una organización muy importante en la política migratoria de Brasil. Y también la OIT, claro (Presidente del CNIg, entrevista, Brasilia, 13/11/2015).

En este sentido, destaca el aporte de otro OI, la OIT al cambio que ha dado la política migratoria brasileña, de una perspectiva securitaria a una de derechos:

Sí, [la OIT] ayudó a cambiar [la visión de la política migratoria de Brasil]. Me acuerdo bien que en un momento bien importante para el CNIg fue en la ocasión 2007, si estoy bien, 2007-2008, realizamos una oficina de trabajo en San Pablo en donde buscábamos, reunimos un montón de gente, académicos, sociedad civil, organismos públicos, mucha gente. Y el director de migración de la OIT en Ginebra vino a Brasil y fue muy importante su participación. Porque de hecho *la visión de la OIT en aquella ocasión fue la visión de la protección de derechos. Y que después de eso fue incorporada a la política de Brasil* y pasó a ser repetida por el Ministerio de Trabajo y por otros ministerios y que, al final, plasmó el proyecto de ley que hoy está en discusión en el Parlamento. Y en fin, de hecho fue muy importante la OIT (Presidente del CNIg, entrevista, Brasilia, 13/11/2015).

Y agrega que los contextos interno y externo actuales han llevado a que la migración haya adquirido más relevancia en la agenda política, y que eso permite que se den avances en el tema:

Tal vez ahora, con el tema de la nueva ley, esta cuestión puede llegar a venir junto con la aprobación de la nueva ley. Porque ahora hay una movilización de los diputados, una movilización del país por una coyuntura interna y externa por el tema de la migración [...]. El momento es el momento que tal vez pueda avanzar con esta cuestión (Presidente del CNIg, entrevista, Brasilia, 13/11/2015).

Los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty) otorgan una relevancia central a los acuerdos regionales para explicar el cambio de la política migratoria de Brasil:

[...] es todo movimiento de la región no solo de Brasil. Eso hay un reflejo en las discusiones regionales que han impactado muchísimo en la política migratoria brasileña. Es la creación, por ejemplo, de la Conferencia Sudamericana, de Migraciones, las divisiones en el Mercosur y ahora también por ejemplo en la CELAC. Se puede observar que hay un entendimiento común entre los países de la región en sus políticas

migratorias que han cambiado muchísimo la perspectiva brasileña sobre migraciones. Hace 20 años creo que migraciones no era casi un tema en Brasil y ahora lo es muchísimo más y las discusiones en el ámbito regional son muchísimo importantes [sic] para nosotros (Funcionario de Itamaraty 1, entrevista, Brasilia, 12/11/2015).

Sobre todo en el marco del FEM del Mercosur con los acuerdos de residencia y también de documentos de viaje. Que introdujeron cambios en la legislación brasilera con avances porque sobre todo en la cuestión de la documentación y de los objetivos de viaje de los extranjeros, las ideas del acuerdo de residencia y documentos de viaje fue facilitar al máximo la circulación con la actual legislación brasilera de 1980. Esto no era posible, aunque no logramos cambiar la legislación brasilera con la introducción de la legislación Mercosur, esto fue posible... y ahora no se habla más de restringir o limitar la circulación (Funcionario de Itamaraty 2, entrevista, Brasilia, 12/11/2015).

O de ilegalidad para los migrantes, eso ya no pasa. Me parece que las decisiones regionales y los acuerdos regionales tienen un rol de vanguardia para el cambio de la política migratoria brasileña. Es una herramienta importante para que se mueva la política migratoria brasileña internamente. Primeramente avanzamos en el ámbito regional, en el ámbito del Mercosur para que se pueda avanzar también en las políticas internas brasileñas involucradas con el tema de migraciones (Funcionario de Itamaraty 1, entrevista, Brasilia, 12/11/2015).

El Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia coincide con este rol del Mercosur: “[e]ntonces creo que lo que se producía también con el Acuerdo de Residencia del Mercosur fue un ejercicio conceptualizado sobre para que dirección las nuevas leyes [...] de protección, de garantía de libertades para las poblaciones de inmigrantes de los países” (funcionario directivo del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista, Brasilia, 12/11/2015).

El Presidente del CNIg relativiza la importancia de las normas regionales en la modificación de la política migratoria de Brasil. Para él, las discusiones se centraron en los emigrados brasileños y sus derechos,

[...] el gran marco de la discusión de política migratoria en Brasil fue la Comisión Parlamentaria que investigó el tema de los asesinatos, de la violencia contra los brasileños que emigraban a otros países. El tema de la travesía de la frontera norteamericana. Especialmente, en aquel momento había un debate muy grande, muy fuerte, porque la visión de la gente que moría, de gente que se hería en la travesía era una visión muy fuerte, y esto movilizó al gobierno, a la sociedad, tanto que después de eso, la Cancillería creó una secretaría para los brasileños que viven en el exterior, que no había antes. Y desarrolló toda una política de defensa de una narrativa de protección a estos brasileños. Pero esta narrativa de protección a mí me parece que fue lo que contribuyó para que la narrativa para los inmigrantes también pudiese ser cambiada.

Entonces, esto me parece más importante que la cuestión de la integración regional (Presidente del CNIg, entrevista, Brasilia, 13/11/2015).

Pero cree que contribuyó, “de cierta forma, el discurso de los países de la región, alineado al respeto a los derechos de los migrantes”, así como el concepto de ciudadanía del Mercosur (Paulo Sergio de Almeida, 2015, trad.propia.) (ver Capítulo 7), por lo que el contexto de regionalismo poshegemónico/posliberal tuvo influencia en la reformulación (y sus debates) de la política migratoria de Brasil.

Para los funcionarios de Itamaraty la cuestión de los brasileños emigrados ayuda a dar “coherencia” a la política, ya que, “[l]o que defendemos para nuestros trabajadores inmigrantes de afuera tenemos que hacerlo también acá para los migrantes que vienen hasta Brasil” (Funcionario de Itamaraty 1, entrevista, Brasilia, 12/11/2015).

Las distintas visiones de los entrevistados confirman que en el área de política migratoria se da una interacción compleja entre actores con diversos intereses y recursos. Esta interacción involucra a tres niveles: regional, internacional y doméstico, que se influyen entre sí, pero el peso que tenga cada uno depende del contexto histórico-político-ideológico en el que se elaboren las políticas.

### **6.3. La política migratoria del principal emisor: Paraguay**

Las migraciones también han tenido una gran relevancia en la historia de Paraguay. Se trata de un país que recibió un importante flujo migratorio a principios del siglo XX y al mismo tiempo se convirtió en un país emisor de migrantes<sup>268</sup>, y es centro de un sistema de migraciones fronterizas y estacionales con todos sus vecinos (ver Capítulo 3). En la actualidad, está experimentando una fuerte inmigración de retorno de sus nacionales.

En comparación con sus vecinos, y especialmente con Argentina, durante la época de las “grandes migraciones” (fines del siglo XIX- principios del siglo XX) Paraguay recibió un flujo inmigratorio de crecimiento irregular, oscilando entre el 0.4 y el 3% de la población total del país<sup>269</sup> (MRE/OIM/UNFPA, 2003). En este momento, Paraguay promovió activamente la inmigración europea, principalmente con el fin de poblar (o repoblar, después de la devastación causada por la Guerra de la Triple Alianza) sus

---

<sup>268</sup> A partir de 1950 el número de emigrantes siempre fue dos o más veces superior al de inmigrantes (OIM, 2011a).

<sup>269</sup> Un flujo que fue siempre significativamente menor que los recibidos por Argentina, Brasil y Uruguay (ver OIM, 2011a).

áreas rurales y desarrollar sectores seleccionados de su industria<sup>270</sup>. Una vez terminadas las grandes migraciones europeas, en los sesenta, se inicia un importante flujo de inmigración proveniente de Brasil, que sigue siendo la primera comunidad de inmigrantes hasta la actualidad (ver Capítulo 3).

La ley que reguló las migraciones desde 1974 hasta el regreso a la democracia fue la n°470 promulgada por el gobierno de Stroessner en 1974. Era una copia casi “íntegra” del Decreto del 28 de febrero de 1947 de la República Oriental del Uruguay (OIM-Paraguay, 2013: 18). La ley de migraciones vigente en la actualidad es la Ley n° 978/96, elaborada en 1996, después de la “transición democrática” y de la nueva CN, que copia “casi *in extenso*” a la ley anterior (OIM-Paraguay, 2013: 18), por lo que se puede observar la ideología subyacente de la Doctrina de Seguridad Nacional así como una alta selectividad. La OIM-Paraguay (2013: 21) atribuye el carácter restrictivo y securitario de esta norma al hecho de que en las primeras administraciones posteriores a la dictadura hubo una continuidad de los altos funcionarios y, en general, del aparato burocrático estatal autoritario.

La adopción de la ley llevó más de dos años debido a la “presión corporativa” de la Policía Nacional, a quien la ley n° 222/93 le había atribuido la facultad de registrar a los “extranjeros” y controlar su entrada y salida (OIM-Paraguay, 2013: 13). La OIM-Paraguay (2013: 13-19) considera que esta norma sigue una “corriente legislativa más propia de la segunda mitad del siglo XIX” ya que continúa “una estrategia política que surge en la posguerra de 1870, cuando [...] el estado de la población y la economía eran de destrucción casi total”.

En ella, no se explicitan derechos sino que se enfatiza el tipo de migrantes que el Estado necesita, así como los requisitos que se deben reunir para acceder al *status* de residente regular (Novick, 2011: 125). Su objetivo es regular “la migración de extranjeros y migración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere” (art. 1), al igual que la ley antecesora. Estableció las bases de una política altamente selectiva y defensora del trabajo nacional, basada en la necesidad de desarrollo del país. Los inmigrantes “deseados” entonces serían: los calificados “cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país; siempre que no se comprometa el empleo del trabajador nacional”, los extranjeros con capital “para el establecimiento de pequeñas y medianas

---

<sup>270</sup> Para lo cual se elaboraron tres leyes: la Ley de Inmigración y Colonización de 1881, la Ley de Inmigración de 1903 y la Ley de Inmigración de 1937.

empresas a fin de cubrir las necesidades fijadas por las autoridades nacionales”; “agricultores destinados a incorporarse a la ejecución de proyectos de colonización en áreas que determinen las autoridades nacionales”; y los “paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales” (art. 2). En esta línea, se puede observar en toda la normativa una gran preocupación por la emigración de paraguayos, por lo que prevé una serie de medidas para la repatriación de los nacionales, particularmente aquellos “que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país” (art. 2.d).

La Ley n°978 no define los conceptos de “migrante” o “inmigrante” ni su alcance, pero crea numerosas categorías y subcategorías de migrantes, otorgándoles derechos diferenciados a cada una. La base para la diferenciación de estas categorías es en su mayoría económica, relacionada con el aporte económico/laboral que el migrante puede hacer al país, así como su capacidad financiera, de modo tal de no representar una “carga” para el Estado.

La principal distinción es entre “residentes” y “no residentes” (art. 8). Los primeros son aquellos que “en razón de la actividad que desarrolle fije su residencia en el país” tengan el “ánimo de permanecer en él en forma permanente o temporaria” (art. 9). Entre ellos se distingue entre “permanentes” y “temporarios” (art. 10).

Los residentes permanentes son aquellos que ingresen “al país con ánimo de radicarse en forma definitiva en él y con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útiles al desarrollo país” (art. 12). Las actividades consideradas “útiles” serían las siguientes:

- a) Incorporar recursos humanos calificados que requieran el desarrollo industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero, científico, tecnológico y cultural del país;
- b) Ensanchar la frontera agropecuaria;
- c) Incorporar tecnologías necesarias al país;
- d) Generar empleos de trabajadores nacionales;
- e) Incrementar la exportación de bienes y servicios;
- f) Instalarse en regiones de baja densidad de población; y,
- g) Reducir las importaciones (art. 13).

Por lo cual se puede observar un sesgo por la inmigración calificada, que, para la OIM-Paraguay (2013: 15-23), son disposiciones que han caído en desuso “por ser incongruente[s] con la realidad socio-económica del país”. Así, se describe a la política migratoria como “utópica” debido a que, en el momento histórico en el que fue elaborada y adoptada, el país ya tenía “claramente definido su perfil productivo”: “agro-

exportador, con fronteras agrícolas ya ampliadas y colonos [...] ya instalados y produciendo, como también empresas transnacionales sin inmigrantes, en actividades agrícolas y pecuarias altamente mecanizadas”. A lo que se suma que no se cuenta con un listado de actividades o ramas de actividades “útiles” para el desarrollo del país, lo que otorga un alto grado de arbitrariedad a los funcionarios encargados de otorgar las residencias. Un funcionario OIM Paraguay (entrevista, Asunción, 28/7/2015) agrega que

precisamente en la década del noventa Paraguay estaba en una de las peores crisis económicas vividas en los últimos veinte años, con niveles de desempleo totalmente poco fuera de índices normales y parece muy paradójico que en la medida que uno está teniendo un mercado laboral con poca capacidad de absorción de mano de obra local, esté facilitando el proceso de inmigración como una de las líneas estratégicas para el desarrollo. No estoy diciendo que Paraguay se cierre dentro del proceso de fomentar la inmigración pero ese principio nos da la pauta de que esa ley no fue abordada, o analizada o interpretada de acuerdo a los indicadores socioeconómicos que presentaba el país en ese momento.

Dentro de los “residentes permanentes” se enumeran una gran cantidad subcategorías: 1- espontáneos<sup>271</sup>, asistidos<sup>272</sup> y con capital<sup>273</sup>; 2- Inversores<sup>274</sup>; 3- Jubilados y pensionados o rentistas<sup>275</sup>; 4- Parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos (cónyuge, hijos menores y padres) (art. 14). Resulta llamativo observar que los requisitos para obtener la residencia permanente se basan en la actividad y la ‘utilidad económica’ del migrante, y no se considera el tiempo de residencia en el país como un requisito para obtener el *status*.

Los residentes con la categoría de permanentes son los que más derechos tienen, ya que son los únicos a los que se les reconoce “los mismos derechos” y obligaciones que los

---

<sup>271</sup> Considerase inmigrante espontáneo el que individualmente, o con grupo familiar o forma colectiva, solicita su admisión e ingresa al país por su libre iniciativa, con sus propios medios y asume por su propia cuenta los gastos de traslado e instalación en el territorio nacional (art. 15).

<sup>272</sup> Considerase inmigrante asistido, el extranjero cuyo ingreso es promovido por organismos públicos o privados, y el Estado participa directa o indirectamente en los gastos de traslado e instalación en el país (art. 16).

<sup>273</sup> Serán considerados inmigrantes con capital aquellos que aportan sus propios bienes para realizar actividades consideradas de interés por las autoridades nacionales (art. 16).

<sup>274</sup> Serán considerados inversores los extranjeros que realicen inversiones y/o transferencia de recursos financieros y tecnológicos para el desarrollo de aquellas áreas o actividades que determinen las autoridades competentes (art. 18).

<sup>275</sup> Serán considerados jubilados y pensionados o rentistas, los extranjeros que comprueben percibir un ingreso regular y permanente de fuentes externas que les permitan vivir en el país sin constituirse en una carga social para el Estado, quienes no podrán realizar tareas remuneradas por cuenta propia ni en relación de dependencia, excepto que medie autorización expresa de la Dirección General de Migraciones (art. 19).

paraguayos (art. 21)<sup>276</sup>. Además, no se prevé un plazo para su permanencia (art. 31). Se les permite realizar “toda clase de tarea, trabajo o actividad, excepto que la autorización de ingreso estuviera subordinada a cumplir por lapso determinado actividades específicas” (art. 64). El *status* de permanente se pierde ante una ausencia injustificada del país por más de tres años (art. 24).

Los residentes temporarios son aquellos que ingresen “con el ánimo de residir temporalmente en el país mientras duren las actividades que dieron origen a su admisión”. Dentro de ellos, se consideran diez subcategorías, en las que se distingue una clara preferencia por la inmigración calificada:

- 1) Científicos, investigadores, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados y empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad;
- 2) Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras trasladadas desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas;
- 3) Estudiantes que ingresen al país para cursar como alumno regular estudios secundarios terciarios o de post-grado en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente;
- 4) Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país para realizar actividades propias de su profesión;
- 5) Becarios;
- 6) Personas pertenecientes a organizaciones internacionales reconocidas por el gobierno, que ingresan para ejercer actividades benéficas o asistenciales;
- 7) Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales;
- 8) Asilados políticos;
- 9) Refugiados; y,
- 10) Cónyuge, o hijos menores o padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores (art. 25).

Estos residentes “sólo podrán ejercer aquellas actividades que se tuvieron en cuenta para admitirlo en el país” (arts. 26 y 65). Su plazo de permanencia se estipula en el art. 32 y varía entre un año y seis, renovables.

---

<sup>276</sup> Esto iría en violación de la Constitución Nacional de 1992, que establece que “[t]odos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones” (art. 46).

Los “no residentes” son los extranjeros que ingresan al país “sin intención de radicarse en él” (art. 11). Se prevén nueve subcategorías, que en su mayoría privilegian la actividad económica del migrante y su capacidad financiera:

- 1) Turista, entendiéndose por tal al extranjero que ingresa al país con fines de recreo, esparcimiento o descanso, contando con recursos suficientes para ello;
- 2) Integrantes de espectáculos públicos contratados por entes públicos o privados en razón de su actividad artística, cultural o deportiva;
- 3) Tripulantes de los medios de transportes internacionales;
- 4) Pasajeros en tránsito;
- 5) Tránsito vecinal fronterizo;
- 6) Trabajadores migrantes fronterizos contratados en forma individual o colectiva y de zafra;
- 7) Inversores, entendiéndose por tales los que demuestren su intención de realizar inversiones en el país, cualquiera sea su carácter y siempre y cuando dicha inversión responda a fines lícitos y permitidos por nuestra legislación;
- 8) Periodistas y demás profesionales de los medios de comunicación acreditados en calidad de tales, que ingresen al país a registrar un evento especial y no devengue el pago de salarios u honorarios en el país; y,
- 9) Personas que vienen a someterse a tratamiento médico, acreditando solvencia económica para permanecer en el país (art. 29).

Su capacidad de ejercer actividades remuneradas en relación de dependencia o por cuenta propia depende de la subcategoría de que se trate<sup>277</sup> (art. 30), lo mismo que el plazo de permanencia en el país, que oscila entre tres días y seis meses (art. 33).

Los “trabajadores fronterizos o de zafra”, están previstos como una subcategoría de “no residentes”, pero son objeto de disposiciones especiales ya que su entrada sería autorizada por el Poder Ejecutivo “siempre que la situación del mercado de empleo nacional o local lo aconseje y por el tiempo y conforme a los requisitos que establezcan la reglamentación de esta ley y los tratados y convenios internacionales que se suscriban” (art. 90).

Estas disposiciones con respecto a la residencia, para un funcionario OIM Paraguay (entrevista, Asunción, 28/7/2015), son incoherentes y reflejan el carácter restrictivo de la norma

O sea, por un lado fomentaba la presencia de inmigrantes en el país pero por otro lado no facilitaba la residencia en el país. Para que un inmigrante por la Ley de Migraciones de Paraguay obtenga una residencia eran dos caminos: o agotar todas las instancias en el

---

<sup>277</sup> Las categorías enumeradas en los incisos 1, 5, 7 y 8 no podrán ejercer actividades remuneradas, caso contrario se puede ordenar su expulsión.

tiempo o sobornar a algún funcionario de gobierno. Eso fue un poco la mala práctica que se identificó con esa norma.

Con lo que coincide un ex funcionario de diversas áreas del Estado paraguayo y consultor en migraciones (entrevista, Asunción, 29/7/2015).

Entre los documentos pedidos para tramitar las residencias previstas, en línea con los objetivos de la ley y la política selectiva figuran: certificado de antecedentes penales, certificado médico que establezca la condición psicofísica de la persona, declaración jurada, título profesional o “certificado que acredite la actividad u oficio que se tomara en cuenta para otorgarle el permiso de ingreso” y “certificado o constancia fehaciente de solvencia económica” (arts. 43 y 46).

Además, para promover el tipo de inmigración previsto en la ley, se establecía una política “de inmigración organizada” (Capítulo X de la ley), a cargo de la Dirección General de Migraciones, perteneciente al Ministerio del Interior, que centraliza todas funciones relativas a la gestión de las migraciones previstas en la ley (enumeradas en el art. 142).

Dado que, como fue dicho *supra.*, no se establecen derechos sino tipos de migrantes deseados (Novick, 2011), los migrantes en situación de irregularidad constituían una “categoría” en situación de especial vulnerabilidad. Un extranjero se encontraría en esa situación si: ingresó al país por un lugar no habilitado, utilizando documentación falsa o si permanece en el país vencido el plazo de su residencia (arts. 58 y 59). Se prohíbe que ejerzan cualquier tipo de actividad remunerada (art. 62), proporcionarles trabajo (art. 63) y alojamiento (art. 69), a lo que se suma la obligación de denunciar “[t]oda irregularidad en la permanencia migratoria que fuese detectada por los que den trabajo o alojamiento a extranjeros” (art. 70). La condición de irregularidad es motivo de expulsión (art. 60).

Las causas para denegar la admisión de un “extranjero”, para cancelar su permanencia en el país, de rechazo y de expulsión son amplias. Entre ellas se encuentran: estar afectado “de enfermedad infecto-contagiosa o transmisible que pueda significar un riesgo para la salud pública”; “[p]adecer de enfermedad o insuficiencia mental que alteren sus estados de conducta, haciéndolos irresponsables de sus actos o provocando graves dificultades familiares o sociales”; estar “disminuidos por defectos físicos o psíquicos congénitos o adquiridos, o una enfermedad crónica, que lo imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que posean”; haber sido “condenados por delitos dolosos, a más de dos años de penitenciaría”; tener “antecedentes penales”

(con algunas contemplaciones); ejercer o lucrar con la prostitución, adictos a drogas; carecer “de profesión, oficio, industria, arte, medio de vida lícito, o los que practiquen la mendicidad o sean ebrios consuetudinarios, los que por falta de hábitos de trabajo, vagancia, mendicidad, ebriedad habitual o por la inferioridad moral del medio en que actúen, observen una conducta proclive al delito” y haber sido “objeto de expulsión” y tener prohibido el reingreso al país (art. 6)<sup>278</sup>. La cancelación de permanencia se podrá dar en casos de vencimiento de la residencia otorgada o de violación de las condiciones y obligaciones previstas en ella (art. 34)<sup>279</sup>. El rechazo (denegación de entrada al país al momento de ingresar al mismo) se puede dar en casos de presentación de documentación falsificada, por eludir controles migratorios, por haber sido expulsado, o cuando “de acuerdo con la reglamentación sean personas manifiestamente insolventes para afrontar los gastos de su permanencia en el país” (art. 78). La expulsión (acto mediante el cual “se pone a un extranjero fuera del territorio nacional”, art. 80), se puede dar en casos de ingreso “clandestino” al país, de presentación de documentos falsificados, estadía más allá del tiempo permitido, por tener antecedentes penales o por atentar “de modo indudable contra la soberanía con hechos o actos que fuesen prohibidos por las Leyes y la Constitución, o [propiciar] la realización de actos contrarios a la soberanía nacional” (art. 81)<sup>280</sup>. En ese caso, también se puede detener al extranjero “por el tiempo mínimo indispensable para asegurar que hará efectivo el abandono del país en el plazo fijado” (art. 83). Además, se pondera la posibilidad “impedir la salida del país a toda persona que no se encuentra en posesión de la documentación migratoria necesaria” (art. 73).

Como se ha visto, no existe igualdad de derechos ni principio de trato nacional para los inmigrantes en esta ley, que segmenta el acceso a los derechos según la (numerosa) cantidad de categorías prevista. El principio que existe, aunque limitado, es el de reunificación familiar, para los residentes permanentes (art. 21) y para los temporarios (art. 25.10).

### ***6.3.1. Críticas, debates y acciones para la modificación de la política migratoria paraguaya***

Esta norma ha sido objeto de numerosas críticas. A las ya mencionadas, Novick (2011:

---

<sup>278</sup> Se prevén excepciones por reunificación familiar; para el caso de quienes tengan “defectos físicos o psíquicos” y para adictos, en caso de querer hacer tratamiento en el país (art. 7).

<sup>279</sup> Se prevén excepciones por razones de salud y reunificación familiar (art. 35).

<sup>280</sup> Se prevén excepciones por reunificación familiar y por “residencia legal, continua e inmediata anterior en el país superior a los diez años” (art. 82).

128-141) agrega que la ley

refleja una sociedad inmersa en una crisis de legitimidad, con huellas de autoritarismo, muy preocupada por su soberanía territorial así como la protección del nivel de empleo interno; intentando retener y repatriar a sus connacionales. Al Estado se le concede un fuerte rol de disciplinamiento social.

[...] expresa una absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. Esta visión necesariamente conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia [...] así como su estricta selección (sólo serán admitidos aquellos que aporten un beneficio indudable y específico para el país, sustentado en criterios economicistas).

Además, como observa un funcionario OIM Paraguay (entrevista, Asunción, 28/7/2015)

carece de cierta terminología adoptada por la comunidad internacional en plena década de los noventa. Derechos Humanos, por decirlo. La Ley de Migraciones del Paraguay ni menciona derechos humanos. Equidad de género, equidad intergeneracional, son palabras que están ausentes, paradójicamente en una Ley de Migraciones. ¿Por qué ocurre eso? Porque precisamente fue una copia que proviene de la época de la dictadura, donde lo importante era controlar quién entraba, básicamente. Y ese es el motivo por el cual los últimos años estuvimos trabajando muy de cerca con el gobierno de Paraguay en una nueva ley de migraciones y en una nueva política migratoria.

Así, por esta falta de adecuación a la realidad migratoria actual, y ya en un contexto regional poshegemónico/posliberal (ver Capítulo 7.1.2), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay realizó en 2002 un programa de cooperación con la OIM y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para llevar a cabo una investigación y recopilación de datos con el fin de esbozar los lineamientos de una política nacional de migraciones. Para operacionalizar el programa se creó un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migraciones en el que participaron funcionarios de distintos sectores del Estado junto con expertos en migraciones. Los resultados, publicados en MRE/OIM/UNFPA (2003) son recomendaciones sobre los lineamientos normativos, institucionales y de información migratoria. Se formulan cuatro “ejes estratégicos de la política migratoria”: 1) Fijar a la población en su lugar de origen; 2) generar migraciones; 3) intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación; 4) recuperar a la población nacional radicada en el extranjero; y 5) incorporar al migrante ya establecido en la sociedad paraguaya. La OIM sigue trabajando en la asistencia financiera y técnica con Paraguay para la elaboración de una nueva política migratoria y para llegar a un proyecto de ley acorde a la realidad del país y a los compromisos internacionales y regionales adquiridos por él (ver OIM-Paraguay, 2014).

Actualmente existe un “documento de política migratoria” que está siendo analizado por la Dirección General de Migraciones de Paraguay y el Ministerio del Interior, antes de que pase al Parlamento. Dicho documento fue producto de un proceso participativo del que formaron parte 42 instituciones, entre ellos, tres universidades, organismos de gobierno y distintas organizaciones de la sociedad civil (funcionario OIM Paraguay, entrevista, Asunción, 28/7/2015), de manera similar a los procesos de elaboración de las últimas políticas migratorias de sus vecinos, lo que indica una tendencia regional e incidencia del contexto político-ideológico regional en las políticas migratorias domésticas.

Además de estas iniciativas, la pertenencia al Mercosur colaboró con la modificación de la política migratoria paraguaya en algunos aspectos y con la adopción de medidas para reducir la situación de irregularidad de muchos migrantes. A partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia del Mercosur (Paraguay fue el último país en ratificarlo, en 2007, lo que permitió su entrada en vigor), se realizaron numerosas acciones en línea con las adoptadas a nivel regional y por sus socios del Mercosur. En 2008 se firmó un acuerdo bilateral con Bolivia y dos leyes para agilizar la regularización muchos migrantes de países vecinos<sup>281</sup>. Ese mismo año se ratificó la CITM. A esto se sumó la adopción de una ley de amnistía general (para todos los migrantes en situación irregular) en 2011<sup>282</sup>, para regularizar la situación de la gran cantidad de migrantes sin residencia regular en el país que había sido producto del carácter restrictivo de las políticas.

La gran tardanza en elaborar una nueva política migratoria se debe a que las migraciones suelen ser un tema conflictivo en Paraguay que, hasta el gobierno de Lugo, tenía muy poca importancia en la agenda: “lo migratorio acá nadie lo quiere tocar”. Básicamente, hay dos factores que tienen mayor incidencia: primero, los brasiguayos (ver Capítulo 3), que son un grupo que provoca muchos debates en el país en cuanto a su regularización y que frecuentemente fueron utilizados como “excusa” para no adoptar normativas internacionales regionales en la materia. Además, la seguridad jurídica de los inmigrantes no es una prioridad “porque es un negocio para muchos”, en referencia a los casos de corrupción y a la irregularidad migratoria, que beneficia a

---

<sup>281</sup> Ley 3.486, “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia”; ley 3.577 “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria de ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile” y ley 3.579 “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria de ciudadanos del Mercosur”, todas promulgadas en 2008.

<sup>282</sup> Ley n° 4429/11, “Ley que regulariza la residencia de extranjeros/as en situación migratoria irregular”.

muchas empresas (entrevista a ex funcionario del gobierno paraguayo y consultor especializado en migraciones, Asunción, 29/7/2015). Por ello, la política migratoria paraguaya tiende a ser “reactiva” (según el mismo entrevistado), de “reaccionar frente a propuestas de otros” (ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay, entrevista, Asunción, 6/8/2015) o “por defecto” (funcionario OIM Paraguay, entrevista, Asunción, 28/7/2015). Esto guarda relación, asimismo, con la falta de institucionalización de la burocracia en Paraguay y con la influencia que ejerce el Mercosur para su consolidación (ver Capítulo 7).

De esta manera, junto al debate interno, las normas adoptadas en el Mercosur, y las internacionales, fueron de a poco integrándose a la política migratoria de Paraguay, que está en proceso de modificación.

#### **6.4. La política migratoria de Uruguay**

Las migraciones forman una parte esencial de la historia de Uruguay. Hasta mediados del siglo XX fue un país principalmente receptor de inmigración europea, con flujos muy similares a los recibidos por Argentina, así como también receptor de inmigración brasileña y argentina. En la segunda mitad del siglo XX se transforma en un país principalmente de emigración, fenómeno atado a las crisis económicas y al autoritarismo de la dictadura cívico-militar (1973-1984). Pero, en los últimos años, después del crecimiento económico que experimentó, ha comenzado a recibir algunos flujos de inmigrantes (ver Capítulo 3).

Las políticas migratorias de Uruguay, desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, al igual que las de sus vecinos, promocionaron la inmigración europea. Tenían objetivos demográficos (el aumento de los habitantes, asociado a una “mejora racial” eurocéntrica), económicos (atraer inmigrantes calificados) y políticos (controlar el ingreso y egreso de grupos con ideologías “contra hegemónicas”) (Taks, 2006 en Taks, 2010: 164). Las leyes que regulaban las migraciones fueron tres: la Ley n° 2.096 de 19 de junio de 1890, la Ley n° 8.868 de 19 de julio de 1932 y la Ley n° 9.604 de 13 de octubre de 1936. En esta última ley se preveían disposiciones muy generales con respecto a las migraciones, enfocadas en las causas de denegación del ingreso de extranjeros y de expulsión del país, con una visión securitaria y selectiva de las migraciones. Entre las causas de denegación figuraban: a) los condenados por “delitos del fuero común” (con la excepción de delitos políticos), b) “[l]os maleantes y vagos,

los toxicómanos y ebrios consuetudinarios. Los expulsados de cualquier país en virtud de leyes de seguridad pública o en virtud de decreto administrativo autorizado por la ley de la nación”; c) los que no poseyesen un certificado consular en el que constase “expresamente la desvinculación de los portadores con toda especie de organismos sociales o políticos que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad”; d) “[l]os que no tengan una industria, profesión, arte o recursos que les permitan, conjuntamente con sus familiares, vivir en el país por sus propios medios, sin constituir una carga social” (art. 2). Con respecto al art. 2.c, “se entenderá por organizaciones sociales o políticas que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases de la nacionalidad, a todos los núcleos, sociedades, comités o partidos, nacionales o extranjeros, que preconicen medios efectos de violencia, contra el régimen institucional democrático republicano” (art. 6). También se preveía la posibilidad de no admitir y enviar “a la localidad de su procedencia” a los inmigrantes que se encuentren en las siguientes condiciones:

- 1º Los que por defecto físico o vicios orgánicos congénitos o adquiridos, no mantengan íntegra su capacidad general de trabajo [...].
- 2º Los que sufran enfermedades mentales.
- 3º Los que padezcan enfermedades crónicas de los centros nerviosos.
- 4º Los epilépticos.
- 5º Los que padezcan enfermedades agudas o crónicas infecto contagiosas, sin perjuicio de lo que sobre los mismos disponen las leyes y reglamentos sanitarios.
- 6º Los toxicómanos y ebrios consuetudinarios.
- 7º Los que padezcan enfermedades orgánicas del corazón.
- 8º Los mendigos.
- 9º Todas aquellas personas cuyo estado de salud las imposibilite permanentemente para dedicarse a tareas que requieran esfuerzos físicos (art. 11).

La principal causa de expulsión era haber sido condenado por un delito fuera del país (art. 3).

Una vez terminada la dictadura, las políticas se enfocaron en el fomento del retorno de los emigrados y exiliados<sup>283</sup>.

No se adoptó ninguna otra ley hasta 2008, lo que da cuenta de la escasa importancia que se le daba al tema migratorio en Uruguay. Los funcionarios entrevistados lo atribuyen a que era un país básicamente de emigración y “perdimos a costumbre de ser receptores

---

<sup>283</sup> En 1985 se creó la Comisión Nacional de Repatriación que buscaba coordinar las acciones de organismos públicos y ONGs para reinsertar a los uruguayos después de la dictadura, logrando el retorno de unas 20.000 personas (Taks, 2010: 164).

de inmigración” (funcionaria del Ministerio del Interior de Uruguay, entrevista, Montevideo, 22/10/2015; funcionario directivo de la Cancillería, entrevista, Montevideo, 19/10/2015). En cambio, las migraciones fueron abordadas de manera fragmentaria y dispersa, mediante una serie de decretos<sup>284</sup>. En ellos, se buscaba “admitir a personas con recursos propios considerables o a trabajadores de alta calificación”. Una vez concedida la residencia, no habían limitaciones para trabajar o establecerse<sup>285</sup> (Robles, 2004: 45; Cortina y Robles, 2006: 231).

Los cambios comenzaron a inicios de la década del 2000. En el Decreto n°441 de 2001 se reconoce el desfasaje de la legislación con la realidad del país, en tanto se registró un aumento de las migraciones temporales y Uruguay, a diferencia de sus vecinos, no contaba con medidas para afrontarla (preámbulo del Decreto). Allí, entonces se crea la categoría de “residente temporario”<sup>286</sup>, cuya permanencia en el país variaba entre uno y dos años (renovables) y sus correspondientes subcategorías<sup>287</sup>, principalmente enfocadas a la migración calificada. Ese mismo año, Uruguay ratificó la CITM.

En cuanto a la CN de Uruguay, que data de 1967 con modificaciones parciales hechas en los años 1989, 1996 y 2004, se garantiza, a “los habitantes de la República” el “derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad” (art. 7). En el art. 8 se establece el principio de igualdad ante la ley de todas las personas “no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”. Y además, en el art. 37 se dispone que “[e]s libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes,

---

<sup>284</sup> Robles (2004: 45) y Cortina y Robles (2006: 231) identifican cuatro decretos que integraban la “legislación migratoria básica” del país hasta 2008: el Decreto de 10 de septiembre de 1953; el Decreto 392/80, Cap. XII art. 5 sobre Administración del Trabajo; el Decreto 17/92, sobre facilitación en el ingreso de argentinos; y el Decreto 441/2001, que modifica el Decreto de 28 de febrero de 1947 previendo la categoría de residente temporario.

<sup>285</sup> Con algunas excepciones para la contratación de trabajadores extranjeros: en buques pesqueros y mercantes, el 50% de la tripulación debía ser uruguaya, los trabajadores en zonas francas debían ser uruguayos en un 75%, para la aeronavegación toda la tripulación debía ser uruguaya (Robles, 2004: 45; Cortina y Robles, 2006: 231). A pesar de esto, Pérez Vichich (1997) considera que Uruguay es el país con menor cantidad de exigencias legales para la inserción laboral de trabajadores inmigrantes.

<sup>286</sup> “Se considera “residente temporario”, al extranjero que ingrese con la intención de residir temporariamente en el país, mientras duren las actividades que dieron lugar a su admisión” (art. 2).

<sup>287</sup> “1- Científicos, investigadores, docentes, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados y empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad. 2- Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras [...]. 3- Estudiantes [...]. 4- Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país [...]. 5- Becarios. 6- Religiosos [...]. 7- Cónyuge, hijos menores y padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores. 8- Aquellos extranjeros que sin estar comprendidos en los apartados anteriores, fueren autorizados por el Ministerio del Interior por resolución fundada (art. 2)”.

observando las Leyes y salvo perjuicios de terceros”. Como se pudo observar, estos principios no estaban previstos en la normativa migratoria vigente en el país.

#### ***6.4.1. La Ley 18.250 y el cambio de paradigma en política migratoria***

El cambio en las dinámicas migratorias experimentadas por el país y la región, junto con la falta de adecuación de las políticas migratorias uruguayas a esta realidad y a su propia CN, como tampoco a los compromisos asumidos internacionalmente, hicieron evidente la necesidad de adoptar una nueva normativa migratoria.

Entonces, de manera similar a lo ocurrido en Argentina, ante las

demandas permanentes de una red heterogénea de organizaciones de la sociedad civil, integrada por organismos de derechos humanos, instituciones vinculadas a iglesias cristianas (católica y protestantes), académicos, organizaciones de migrantes y sindicatos, entre otros (Ceriani Cernadas, 2011: 76)

Adela Pellegrino relata que “[c]on el primer gobierno del Frente Amplio se propuso cambiar la política y sobre todo, cambiar la ley que era una ley de la época de los años treinta, de esas épocas todos los países tuvieron, todos o en gran parte, hubieron leyes muy restrictivas y a veces racistas”. En base a este debate doméstico y con participación de expertos en el tema, se formuló una nueva ley, que resultó estar a la vanguardia de las políticas migratorias a nivel mundial y cambió notablemente el enfoque de la política migratoria uruguaya. La elaboración de la ley estuvo a cargo de un “equipo técnico” en el que participaron tres argentinos: Dr. Lelio Mármora, el Prof. Enrique Oteiza y el senador argentino Rubén Giustiniani, promotor de la ley migratoria argentina (según lo comunicado por diversos funcionarios del Ministerio de Trabajo de Uruguay así como funcionarios y ex funcionarios de la OIM). Cuando comenzó este proceso, Adela Pellegrino, experta nacional en migraciones, menciona que su participación estuvo relacionada con el nuevo carácter de la norma: “justo fui a una reunión sobre ese tema y comenté que la Argentina había votado la ley nueva que es bastante más progresista y entonces yo era muy amiga de Enrique Oteiza, que él trabajó mucho cuando se redactó esa ley”.

Para Novick (2011: 123) la nueva ley es un resultado “del afianzamiento” del sistema democrático y la asunción en 2005 del Frente Amplio, una coalición de centro-izquierda “por primera vez en la historia”, luego de 174 años de gobierno de los partidos Nacional y Colorado. Como se ve en el Capítulo 7.1.2, forma parte también del contexto ideológico regional de los años dos mil.

La adopción de la ley n° 18.250 implicó un gran cambio en la forma de abordar las migraciones. Es una ley con un claro enfoque en los derechos de los migrantes y que deja de lado la visión securitaria, lo que se plasma en su art. 1:

El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración<sup>288</sup>, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Se define como “migrante” (no se utiliza la expresión extranjero, ni inmigrante, lo que denota su visión pluralista) a “toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria” (art. 3).

Las categorías previstas son “residente” y “no residente”. Los “residentes” se subdividen en “permanente” y “temporario” (art. 31).

El residente permanente es “la persona extranjera que ingresa al país con el ánimo de establecerse definitivamente y que reúna las condiciones legales para ello” (art. 32). Se les permite “desarrollar actividad laboral en relaciones de dependencia o por cuenta propia” (art. 19). A los familiares de personas con nacionalidad uruguaya (cónyuges, concubinos, padres y nietos de uruguayos) se les otorga la categoría de residente permanente sólo mediante acreditación del vínculo ante la Dirección Nacional de Migración (art. 33). En caso de ausentarse del país por más de tres años, se prevé la posibilidad de expulsión (art. 47.C).

El residente temporario es “la persona extranjera que ingresa al país a desarrollar una actividad por un plazo determinado”. Se lista una serie de actividades que pueden ser admitidas dentro de esta categoría, que guarda mucha similitud con la establecida en el decreto de 2001, pero incorpora la categoría de “trabajador migrante”<sup>289</sup>. Se permite ampliar la lista en la reglamentación de la ley (art. 34). También, los familiares (cónyuges, hijos menores y padres) de quienes tengan esta categoría adquirirán la misma, estableciendo la reunificación familiar. La lista se extiende a “personas que ingresen al país por razones humanitarias” y a quienes no estén comprendidos en ella, autorizados por el Poder Ejecutivo “por resolución fundada” (inc. C). Se les permite a

---

<sup>288</sup> Ver pie de página 252.

<sup>289</sup> La lista completa es: trabajadores migrantes, científicos, investigadores y académicos, profesionales, técnicos y personal especializado, estudiantes, becarios y pasantes, personas de negocios, empresarios, directores, gerentes y consultores, periodistas, deportistas, artistas, religiosos (art. 34).

los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados Asociados tener esta categoría mediante sólo acreditación de nacionalidad, lo que establece el criterio de nacionalidad (art. 34). Los residentes temporarios podrán realizar actividades laborales “en las mismas condiciones durante el período concedido para dicha residencia” (art. 19).

El “no residente” es “la persona extranjera que ingresa al país sin ánimo de permanecer en forma definitiva ni temporaria en el territorio nacional”<sup>290</sup> (art. 36). No se les permite ejercer “actividad laboral alguna fuera de las específicas en su categoría” (art. 20).

Con respecto a los migrantes en situación irregular, no se les prohíbe trabajar, sino que el enfoque se cambia a la demanda: se prohíbe contratarlos (art. 22) y se establece que el Estado buscará brindarles información para posibilitar su regularización (art. 9). Con el fin de garantizar la regularización de los migrantes residentes en Uruguay, y para mitigar los efectos causados por la política restrictiva y desactualizada de las décadas anteriores, en la misma ley se prevé una amnistía: “[e]xcepcionalmente, y por única vez, a las personas extranjeras que hayan ingresado al país y se mantengan en situación irregular al momento de la promulgación de la presente ley, podrá concedérseles la residencia legal en el país, siempre que cumplieren con los requisitos que establezca la reglamentación al efecto” (art. 82).

La ley hace un constante llamado al cumplimiento de los principios establecidos en el derecho internacional y en los instrumentos internacionales ratificados por el país (arts. 4, 18 y 83), lo que también se pudo observar en el art. 1. Los principios internacionales explicitados en la ley son: igualdad de trato (art. 7), dentro de lo que se incluye el derecho a la salud, trabajo, seguridad social, vivienda, educación (art. 8 y 16), acceso a la justicia, educación, incluso para las personas en situación de irregularidad (art. 9, 11 y 17), reunificación familiar (art. 10) y seguridad social (art. 18). Además, se hace referencia a crímenes regulados en el derecho internacional (como el genocidio y los crímenes de lesa humanidad) como razones para rechazar el ingreso al país de una persona (ver art. 38, *infra.*).

---

<sup>290</sup> Integran esta categoría: turistas, invitados por entes públicos o privados en razón de su profesión o arte, negociantes, integrantes de espectáculos públicos, artísticos o culturales, tripulantes de los medios de transporte internacional, pasajeros en tránsito, personas en tránsito vecinal fronterizo, tripulantes de buques de pesca, tripulantes que realicen trasbordo en el territorio nacional, personas que van a someterse a tratamiento médico, deportistas, periodistas y demás profesionales de los medios de comunicación, todas “aquellas personas que sin estar incluidas en los numerales anteriores fueran autorizadas expresamente por la Dirección Nacional de Migración” (art. 36).

La ley incluye la creación de un novedoso órgano: la Junta Nacional de Migración, con funciones de asesoría y coordinación de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Está integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se podrá “convocar para consulta o asesoramiento a otras instituciones públicas o privadas, representantes de las organizaciones sociales y gremiales, representantes de organismos internacionales y expertos, cuando la temática así lo imponga” (art. 24). Sus competencias incluyen:

- a. Proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo.
- b. Proponer la reglamentación de la normativa migratoria.
- c. Implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas.
- d. Asesorar en materia migratoria dentro de la órbita de competencia de cada organismo del Estado.
- e. Analizar y proponer modificaciones en la normativa migratoria.
- f. Procurar el relacionamiento multilateral en la materia.
- g. Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona.
- h. Promover la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias.
- i. Actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias.
- j. Proponer la implementación de los siguientes programas: de migración selectiva relativo a la inmigración de personas extranjeras; de retorno de uruguayos; de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria.
- k. Implementar cursos de formación y sensibilización a los recursos humanos vinculados con la materia con el fin de capacitar sobre la base de los principios que inspiran la presente ley.
- l. Promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio (art. 25).

En el inc. g se puede observar la regionalización de la política migratoria, nuevamente el criterio de nacionalidad al favorecer el PIR “en relación con las migraciones intra y extra zona”, y en el inc. j, se mantiene la política de inmigración selectiva.

A este órgano se le añade la creación del Consejo Consultivo Asesor de Migración, “integrado por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria”. Su principal tarea es “asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas

migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia” (art. 26).

Entonces, si bien el Ministerio del Interior y, en particular la Dirección Nacional de Migración retienen la mayor parte de las potestades en materia de migración, gestión de la entrada y salida de los migrantes del territorio y residencia (arts. 27 a 29), la incorporación de la Junta y el Consejo le otorgan un carácter multisectorial a la formulación de las políticas migratorias.

Una vez vencido el plazo de permanencia autorizado, se establece que “las personas extranjeras deberán hacer abandono del país, excepto en aquellos casos en que la Dirección Nacional de Migración por razones justificadas prorrogue dicho plazo o que se solicite por aquéllas, antes de su vencimiento, el cambio de categoría migratoria” (art. 38).

Las causales de rechazo para el ingreso al país incluyen:

- A. La falta de documentación requerida para ingresar al país.
- B. Haber incurrido o participado en actos de Gobierno o de otro tipo que constituyan genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad o cualquier acto violatorio de los derechos humanos establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país.
- C. Haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso al país y la medida no haya sido revocada.
- D. Haber sido objeto de condena por delitos relacionados al tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas en el país o fuera de él
- E. Haber intentado ingresar al territorio nacional eludiendo el control migratorio.
- F. Razones de orden público de índole sanitaria en concordancia con lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional vigente.
- G. Razones de orden público o de seguridad del Estado determinadas por el Poder Ejecutivo (art. 45).

La denegatoria de residencia se podrá dar cuando las personas “[h]ayan sido procesadas o condenadas por delitos comunes de carácter doloso cometidos en el país o fuera de él, que merezcan según las leyes de la República la aplicación de penas privativas de libertad mayores a los dos años” o registren “una conducta reiterante en la comisión de delitos” (art. 46). La expulsión se prevé en los casos en que:

- A. La persona extranjera que mediante hechos o actos simulados o fraudulentos hubiere logrado obtener la categoría migratoria pertinente.

- B. La persona extranjera que en el territorio nacional cometiere delito de carácter doloso y fuera condenado con pena de penitenciaría o registrase una conducta reiterante en la comisión de delitos, excepto los refugiados.
- C. La persona con residencia permanente que se ausentare del país por un plazo superior a tres años.
- D. La persona con residencia permanente o temporaria que haya ingresado al país a través de un programa subvencionado por el Estado uruguayo o haya sido exonerado del pago de impuestos, tasas o contribuciones y no cumpliere con las condiciones que dieron origen a la subvención o exoneración.
- E. [Por las mismas razones previstas en el art.45.B y 45.D].
- F. La persona con residencia que cometiere en el país o fuera de él actos de terrorismo o cualquier acto violatorio de los derechos humanos establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país (art. 47).

En el art. 51 se agregan los siguientes casos:

- A. Haber ingresado al país por punto no habilitado o eludiendo el control migratorio.
- B. Haber sido objeto de desembarco condicional a raíz de dudas de la condición legal o documentaria.
- C. Permanecer en el país una vez vencido el plazo de permanencia autorizado.
- D. Haber ingresado al país mediante documentación material o ideológicamente falsa o adulterada, en los casos que así lo haya dispuesto la Justicia competente.
- E. La ejecución de la medida de cancelación de la residencia temporaria y del plazo de permanencia autorizado al no residente.
- F. Si habiendo ingresado legítimamente al país posteriormente se comprueba que la persona está comprendida en algunas de las hipótesis previstas en [el art. 45.B y 45.D] de la presente ley.

Se agrega la obligación de la autoridad migratoria de “impedir la salida del país de toda persona que no se encuentre en posesión de la documentación migratoria” (art. 57).

Las limitaciones a las expulsiones incluyen: la prohibición de la expulsión colectiva de migrantes (art. 56) y el parentesco con nacionales uruguayos (arts. 48 y 52).

La OIM (2011b: 103) resume los cambios experimentados en la política migratoria uruguaya entre el siglo XX y el XXI: se pasa de la preocupación por la inmigración, a centrar la atención en la emigración y los emigrados; de una visión de control, de seguridad y de inmigración selectiva a una visión centrada en los derechos humanos “y la gestión migratoria”, de manera similar a lo que ocurre en los otros Estados miembros del Mercosur. Destaca su “preocupación creciente por la transversalización de la política migratoria”, lo que se visualiza en la creación de la Junta y el Consejo, incluyendo a la participación de la sociedad civil en el *policymaking*. Además, también

incluye principios regionales e internacionales. A nivel regional, el Acuerdo de Residencia del Mercosur y al criterio de nacionalidad e incluso “amplía” los principios contenidos en él (funcionaria del Ministerio del Interior de Uruguay, entrevista, Montevideo, 22/10/2015). En el nivel internacional, se inspiró “en un modelo de Naciones Unidas” (Álvaro Rodríguez Azcúe, entrevista, Montevideo, 23/10/2015).

Por el nuevo enfoque que adquirió la política migratoria uruguaya a partir de esta ley, en la literatura se ha tendido a destacar sus aspectos positivos. Por ejemplo, Novick (2011: 128) la incluye en la “la generación de nuevas normas que adhieren al paradigma de los derechos humanos” que ella denomina “modelo integrador”<sup>291</sup>. Esto se debe a que “otorga explícitos derechos a los migrantes, protege activamente a sus emigrados y estimula su retorno. Subyace a ella la valorización de una sociedad democrática y participativa, que reconoce –en parte- el proceso de integración regional, armonizando asimismo su normativa con los convenios internacionales firmados”. Taks (2010: 165-173) coincide con esto, considerando que la ley sea “probablemente el avance más significativo en el intento de institucionalizar una política migratoria”. En cuanto a las consecuencias en su aplicación, un funcionario directivo de la Cancillería uruguaya (entrevista, Montevideo, 19/10/2015) indicó que desde la aprobación de la ley se otorgaron hasta 5.800 residencias a mercosureños, que el 65% de las solicitudes fueron aprobadas y las demás están en trámite. El mismo funcionario y un funcionario directivo del MTSS (entrevista, Montevideo, 21/10/2015), indicaron que la gestión de los trámites migratorios adquirió mucha más celeridad, y que existen facilidades para los nacionales del Mercosur. Además, a partir de esta nueva política, Uruguay ya “no expulsa inmigrantes irregulares”, según el mismo funcionario de Cancillería quien también destaca que esta ley y la notoriedad regional que han adquirido sus principios han llevado a que el país busque regionalizarlos. Por ejemplo, en UNASUR Uruguay propone que determinados requisitos de su ley (como no pedir medios de vida o no cobrar multas a quienes se queden en su territorio por más de 90 días) sean adoptados a nivel regional. Entonces, desde 2010 Uruguay busca, como indica el funcionario, “pasar de ser espectador a ser parte, para ya no verlo desde la tribuna” y así, redefinir su rol en las políticas migratorias regionales.

---

<sup>291</sup> Acorde a la realidad de una sociedad “multicultural” y que prevé más derechos para los inmigrantes (ver Novick, 2008).

A pesar de todo esto, existen críticas a diversos aspectos de la ley y su puesta en práctica. La OIM (2011b: 103) considera que “no ha habido grandes cambios institucionales efectivos en cuanto a las políticas migratorias y los organismos que la conducen. Tampoco en la asignación presupuestal”. En las fronteras, donde, como se ha visto en el Capítulo 2, existen dinámicas especiales, distintas de las del resto del territorio nacional (Mármora, 2004), sólo hay una “incipiente especificidad normativa nacional” (OIM, 2011b: 103).

Autores como Taks (2010: 165-173) observan que la ley no incluye instrumentos u objetivos de evaluación de sus logros y que “la distancia entre acuerdos, normas, reglamentaciones y su verdadera implementación en fronteras, aduanas, fábricas, comercios, instituciones educativas y de la salud, barrios urbanos y predios agrícolas resulta aún muy grande”. Un ex funcionario de OIM entrevistado (octubre de 2014, CABA) y Adela Pellegrino (entrevista, Montevideo, 20/10/2015) también han hecho referencia estos problemas en la aplicación práctica, en cuando a “la celeridad de los trámites”, los requisitos exigidos y la flexibilidad para cambiar de categoría. Sin embargo, también han destacado, al igual que el funcionario de Cancillería entrevistado y un funcionario directivo del MTSS, que en el último año la gestión y la velocidad de los trámites ha mejorado notablemente (ex funcionario OIM, comunicación personal, enero de 2016). Como nota Adela Pellegrino (entrevista, Montevideo, 20/10/2015): “los funcionarios son, digamos, todavía con la idea de la otra ley y muchas veces uno ve que pasan cosas que no es tan en el espíritu de la nueva ley, pero progresivamente eso avanza”.

A lo que se agrega que el funcionamiento de la Junta Nacional de Migración no ha dado los resultados esperados y la participación de la sociedad civil es poco significativa: “[p]orque la Junta Nacional de Migración no funciona y la participación de la sociedad civil son cuatro instituciones que generalmente van y aplauden todo lo que hace Cancillería [...]” (ex funcionario de la OIM, entrevista, CABA, octubre de 2014). Dos participantes de la Junta (una del Ministerio de Trabajo y una de la sociedad civil) han confirmado su percepción negativa con respecto al funcionamiento de la misma (entrevistas, Montevideo, 22/10/2015). Otro entrevistado, funcionario del Ministerio de Trabajo que ha participado en numerosas reuniones del Mercosur en materia migratoria (entrevista, Montevideo, 19/10/2015) considera que “Uruguay tiene [...] un rezago con respecto a lo que hace Argentina, en materia nacional con los extranjeros”.

La actual ley de migraciones de Uruguay ha sido resultado tanto de un debate a nivel doméstico, como de la pertenencia al Mercosur y las normas adoptadas en él, y de la influencia de principios de derecho internacional. Como observaron algunos de los entrevistados, la ley argentina influyó, “inspiró” o “fue un poco el modelo” de la uruguaya (funcionario directivo de la Cancillería uruguaya, entrevista, Montevideo, 19/10/2015; Adela Pellegrino, entrevista, Montevideo, 22/10/2015; funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). El proceso de integración al Mercosur “también iba demostrando que no podíamos quedarnos con una normativa tan estacada en el tiempo, y había algunas cosas que se absorbieron, justamente del propio proceso de integración. Creo que fue una cosa de ida y vuelta” con los factores domésticos. Una funcionaria directiva del MTSS Uruguay sostiene que el PIR y el carácter progresista del gobierno del Frente Amplio tuvieron “mucho que ver con impulsar fuertemente a nivel nacional el cambio de la legislación anterior”. Con esto coincide Adela Pellegrino (entrevista, Montevideo, 20/10/2015): “[l]o que pasa que en las reuniones de Mercosur las discusiones pusieron en el tema sobre el mantel, pero por otro lado era claro que aquella ley era totalmente obsoleta. Y además era un gobierno progresista que quería hacer un *update* de la situación migratoria”. A lo que se suma que el Ministerio del Interior (para una funcionaria directiva del MTSS Uruguay, de los de toda la región y de Uruguay en particular) ha evolucionado en sus orientaciones “porque pasamos claramente de una visión absolutamente restrictiva a una mirada, no solamente de los derechos, sino del aporte de la cultura de los migrantes, o sea el aporte al crecimiento del país” (funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015), de manera similar a lo ocurrido en Argentina. Todo lo cual permite afirmar que los contextos político-ideológicos regionales, la incorporación de principios adoptados a nivel internacional, junto con la influencia de la política del principal PR, Argentina, formaron parte del *policymaking* de la política migratoria doméstica uruguaya.

### **6.5. Balance de las políticas migratorias domésticas de los Estados miembro del Mercosur**

Como se ha podido ver a lo largo de este Capítulo, las políticas migratorias domésticas de los Estados miembro del Mercosur tienen similitudes que permiten visualizar

tendencias en su elaboración y en el abordaje de las migraciones. Su profunda vinculación al contexto político y económico en el que fueron formuladas permite distinguir cuatro etapas. La primera, entre finales del Siglo XIX y principios del XX, destinadas al poblamiento; la segunda, en los años treinta, de carácter restrictivo; la cuarta, en los setenta y comienzos de la década del ochenta, en contextos de gobiernos autoritarios y finalmente las de la década del dos mil, en un contexto democrático y de mayor debate entre distintos sectores de la sociedad.

Así, en la primera etapa, como se mencionó, las políticas estaban principalmente destinadas a poblar las áreas rurales del país. Buscaban atraer a trabajadores y eran selectivas en cuanto al origen: debían ser europeos. Las políticas de Brasil eran incluso más selectivas étnicamente, explicitando su rechazo a personas de origen asiático o africano (ver pie de página 256).

Luego, en los años treinta, con la crisis económica mundial, se tendió a intentar “proteger” los mercados de trabajo y a los trabajadores nacionales (Maguid, 2008: 353). El paradigma de estas políticas restrictivas fue la de Brasil durante el gobierno de Vargas. En los años subsiguientes, en los cuatro países la normativa se tendió a fragmentar en una serie de regulaciones dictadas por diversos órganos con distinta jerarquía. Se continuó con la selectividad migratoria y con la visión de los migrantes desde un enfoque economicista.

En los años setenta y comienzos de los ochenta, cuando predominaban las dictaduras militares en la región, se adoptaron políticas restrictivas, selectivas, con un enfoque securitario, que criminalizaban la migración y particularmente a la irregular, inspiradas en la Doctrina de Seguridad Nacional. No se preveían derechos básicos, como el derecho a la salud o a la educación, ni tampoco la igualdad de trato, sólo en algunos casos puntuales. La interpretación de muchas medidas quedaba en manos del Ejecutivo, que centralizaba la gestión y las decisiones en la materia. Además, se fragmentaba el acceso a los derechos según la categoría migratoria que tuviese una persona, dando más beneficios a los residentes permanentes. De alguna forma, se buscaba que el ingreso al territorio fuese la excepción.

Cuando se restablecieron las democracias en la mayoría de los países, en la década del ochenta, nuevamente se atribuyó importancia a la mano de obra nativa (Maguid, 2008: 354).

El resultado de las políticas restrictivas fueron grandes cantidades de inmigrantes residiendo en los países en situación de irregularidad, por lo que las amnistías se

convirtieron en una medida relativamente común, particularmente en Argentina y Brasil.

Durante los años noventa, en el contexto neoliberal y particularmente cuando comenzaron las crisis económicas, se tendió nuevamente a ver a los extranjeros como una amenaza (Maguid, 2008: 354), como se pudo ver en el caso argentino. Las mismas crisis económicas convirtieron a la emigración en uno de los patrones predominantes de la región (ver Capítulo 3), lo cual llevó a los países a tener que replantearse sus políticas frente a un fenómeno que les resultaba, hasta el momento, de poca relevancia (con la notable excepción de Paraguay, que comenzó a ser un país de emigración a inicios del Siglo XX). Así comenzaron a tomarse las primeras medidas para repatriación (como en los casos de Paraguay y de Uruguay- ver pie de página 283) y a debatirse los posibles cambios a las políticas migratorias.

De esta manera, en los inicios del Mercosur y hasta mediados de los 2000, se mantuvieron las políticas restrictivas, heredadas de regímenes autoritarios, que no se adaptaban a las realidades locales y regionales, ni incluían principios previstos tanto en el derecho internacional como en las mismas Constituciones Nacionales de los países.

Es así que en las décadas del 2000 y 2010, en un contexto regional poshegemónico/posliberal y con gobiernos ideológicamente populistas/de izquierda/neodesarrollistas (ver Capítulo 7.1.2), se comienza a debatir en los cuatro países la necesidad de adoptar políticas migratorias acordes a la realidad, y a los compromisos regionales e internacionales adquiridos. De esta manera, en todos los países se da un proceso de discusión en el que participan distintos sectores del Estado, OIs y la sociedad civil, que da lugar a nuevas leyes (en el caso de Argentina y Uruguay) y proyectos (en el caso de Brasil y Paraguay) que incorporan los principios de las normas regionales e internacionales (ver Capítulos 4 y 7). En él es destacable el rol tanto de la sociedad civil, realizando reclamos en torno a la necesidad de modificación de las políticas, como de los organismos internacionales, prestando apoyo y asesoramiento técnico, y colaborando con la internacionalización y la regionalización de las políticas al fomentar la adopción de criterios compartidos. Las burocracias nacionales y las redes de políticas formadas entre los países de la región también han influido en la generación de ideas compartidas, como se ha podido verificar en el caso de la elaboración de la ley uruguaya.

En este sentido, es notable que las últimas leyes de migración de Argentina y Uruguay, así como el proyecto del Senado de Brasil, incluyen el criterio de nacionalidad para

nacionales del Mercosur y, la ley de Argentina y el proyecto de ley de Brasil, a la libre circulación de personas como objetivo. Además, todas las leyes y proyectos incorporan principios previstos a nivel internacional, como el de trato nacional y de reunificación familiar. También se considera a la migración como un derecho humano, lo que es una novedad a nivel mundial (ver pie de página 252).

Esta internacionalización y regionalización de las políticas, para Novick (2011: 115), muestra que en la actualidad “se observa más profundamente la influencia del proceso de integración, en algún sentido ‘desnacionalizando’ las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía”.

Para Ceriani Cernadas (2011: 70-74), los cambios experimentados en las políticas migratorias de los países de la región en los últimos años “se acercan o van en la dirección del discurso regional”. El autor observa que en la última década hay “una tendencia que procura colocar a la persona migrante y sus derechos en el centro de las políticas migratorias”. Mientras algunos de estos cambios se reflejaron en las normas, otros “se reflejan en los posicionamientos y en los compromisos asumidos por los países latinoamericanos y caribeños en cumbres regionales y subregionales así como a escala mundial, por ejemplo en el Foro Global de Migración y Desarrollo”<sup>292</sup>. Podríamos agregar que los cambios también se pueden evidenciar en los debates que existen a nivel doméstico y en los proyectos de nuevas normas en los países que aún no las poseen. Ceriani Cernadas (2011: 74), asimismo destaca la “progresiva participación de las entidades de la sociedad civil por los derechos de los migrantes”, lo que se pudo ver tanto en los procesos de elaboración de las nuevas leyes y propuestas de ley, así como en la nueva composición del CNIg de Brasil y la creación de la Junta Nacional de Migración en Uruguay.

Sin embargo, él sigue identificando “una serie de mecanismos (normativos y operativos) que, más bien, se asimilan al enfoque restrictivo que se cuestiona [por los mismos países latinoamericanos] en países de otras latitudes”<sup>293</sup>. Entre los problemas que este autor enumera (Ceriani Cernadas, 2011: 73-74), se encuentran:

- enfoques y discursos excluyentes que se apoyan en una idea de soberanía nacional desfasada, que es incluso contradictoria con aperturas efectuadas en el plano económico y comercial que han generado mayor pobreza y emigración;
- invisibilización de la niñez y la perspectiva de género en las políticas migratorias;

---

<sup>292</sup> Sobre la adopción de posiciones regionales frente a foros internacionales, ver Capítulo 7.

<sup>293</sup> Sobre las críticas que realizan los países latinoamericanos a las políticas migratorias de “países de otras latitudes”, particularmente de la UE, ver Brumat (2008).

- uso de eufemismos para aludir a ciertos mecanismos de control migratorio, lo cual usualmente intenta legitimar el desconocimiento de garantías básicas de debido proceso;
- enfoque “securitario” de la política migratoria, entendiendo la migración como un problema antes que como la consecuencia de procesos estructurales de exclusión y como una oportunidad y un factor de desarrollo económico, social y cultural para los países de destino;
- conflictos bilaterales que complejizan el abordaje del fenómeno migratorio y refuerzan discursos y posiciones xenófobas que se amparan en supuestas nociones de patriotismo;
- ausencia de políticas de integración social de la migración en los países de destino;
- mecanismos débiles de protección y asistencia consular, en particular desde un enfoque de derechos;
- uso electoral o político de la inmigración, mediante posiciones xenófobas apoyadas en mitos y prejuicios difundidos por actores políticos, medios de comunicación y otros formadores de opinión.

Además de esto, persisten cláusulas selectivas (basadas en criterios de “supuesta ‘utilidad’”), que son criterios “incuestionablemente discriminatorios” (Ceriani Cernadas, 2011: 78), como los que se han descrito en los apartados sobre las políticas Brasil y Paraguay. Esto lleva a que haya impedimentos en el ingreso por cuestiones de capacidad física o económica, sumado a que aún persisten normas de menor jerarquía, que se aplican a los migrantes al momento de cruzar la frontera, como observó el funcionario de Cancillería argentina entrevistado (entrevista, CABA, 17/12/2013).

También algunas leyes criminalizan la migración irregular ya que aún se considera como delito “ciertas infracciones a la normativa migratoria, como ingresar o permanecer de manera irregular en un territorio” (Ceriani Cernadas, 2011: 79), como de hecho persiste en la ley migratoria argentina (arts. 29 y 37) y la uruguaya (arts. 45 y 51). Pero cabe destacar también, que son estas dos leyes las únicas que incluyen garantías de debido proceso y acceso a la justicia.

Todas las leyes prohíben trabajar a los migrantes en situación irregular. Para Ceriani Cernadas (2011: 82) “detrás de esta prohibición estaría el objetivo de prevenir el trabajo informal y su impacto negativo en los trabajadores y el sistema de seguridad social (aunque positivo para las premisas neoliberales en materia de empleo)”, como indicaron algunos de los funcionarios entrevistados cuando hicieron referencia al hecho de que la situación de irregularidad migratoria beneficia a algunas empresas.

Aparte de esto, se podría agregar que los Ministerios del Interior (el Ministerio de Justicia en el caso de Brasil) son los órganos que siguen gestionando las políticas migratorias. Si bien, como comentaron algunas funcionarias entrevistadas (ex

funcionaria del MREC argentina, entrevista, CABA, 24/7/2012 y funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015), estos ministerios han cambiado el enfoque, centrándose mucho más en los derechos de los migrantes. Pero, como observó un funcionario de la Cancillería argentina (entrevista, CABA, 17/12/2013), siguen siendo órganos centrados en la seguridad “y sus agentes perfilan sus prácticas y discursos desde esta óptica” (Nicolao, 2015: 17).

Acosta Arcarazo y Feline Freier (2015) y consideran que existe una convergencia discursiva en el ámbito migratorio, pero asimetrías significativas en las políticas nacionales<sup>294</sup>. Por un lado, las de Argentina y Uruguay, con un enfoque de DDHH y una visión regional y por el otro, las de Brasil y Paraguay, con una visión netamente nacional y que no incorporan principios básicos del Derecho Internacional. Para Sassone (2004), esta discordancia entre las diversas categorías de migrantes hace que la cuestión de cuándo una persona deja de ser migrante, para pasar a la libre circulación, se transforme en una cuestión de importancia, que se desarrolla en el Capítulo 7.

Aquí se ha podido ver que las políticas migratorias de los cuatro Estados miembro del Mercosur han estado sujetas a los contextos político-económicos-ideológicos, que explican muchos de los cambios y continuidades que experimentaron. Especialmente a partir de la década del dos mil, las políticas han sido resultado de una compleja interacción entre actores con diversos intereses y recursos, que se ha dado en tres niveles. Primero, el doméstico (principalmente debates entre actores domésticos, gubernamentales y no gubernamentales), segundo, regional (incorporación de normas del Mercosur e influencia de las leyes del principal receptor, Argentina) y tercero, internacional (incorporación de principios del derecho internacional y colaboración de OIs para la elaboración de las políticas) (ver línea de tiempo en el Capítulo 7). La influencia de estas políticas en el nivel regional se trata en el próximo Capítulo.

---

<sup>294</sup> Sobre las políticas migratorias domésticas en Sudamérica en la actualidad, ver Acosta Arcarazo y Feline Freier (2015), Nicolao (2015) y Novick (2010a).

## **Capítulo 7: El nivel regional. Políticas para la circulación de las personas en el Mercosur 1991-2012**

En este capítulo se desarrollan las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur. En él, se realiza una descripción y análisis de las políticas que regulan el fenómeno, en un contexto de globalización, internacionalización y regionalización de las políticas migratorias, dividido en dos etapas: una de auge del neoliberalismo como ideología y modelo político-económico y otra con ideologías predominantes de izquierda/populistas/neodesarrollistas y un modelo de integración llamado poshegemónico/posneoliberal. Se analizan los procesos de negociación que llevaron a su formulación, las demandas y posiciones de cada uno de los actores que formaron parte de dichos procesos, las propuestas presentadas, la agenda acordada en los órganos, el tratamiento de estas cuestiones dentro de las instancias institucionales y finalmente la oferta generada y los resultados obtenidos.

El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera, se desarrollan los antecedentes del Mercosur, los acuerdos gubernamentales que sentaron las bases para su creación, las etapas que identifica la literatura para explicar el desarrollo proceso y los periodos en los que se divide el mismo en la materia que se estudia en este trabajo. Luego, se explica el contexto histórico en el que se sitúa la investigación: primero, la década del noventa, el predominio del modelo neoliberal, los llamados “nuevos regionalismos”, su formulación y contenido y la preeminencia de las cuestiones económico-comerciales en el PIR. Segundo, la década 2002-2012, con la asunción de gobiernos de izquierda/populistas/neodesarrollistas, la nueva forma de integración poshegemónica/posneoliberal y el ascenso de la relevancia de las cuestiones sociales en la agenda regional. Estos contextos son los que permiten situar histórica y geográficamente las demandas, intereses e ideas de los actores, así como las políticas formuladas, para su mejor comprensión.

En la segunda parte se desarrolla la estructura la estructura orgánica e institucional del Mercosur, las atribuciones de sus órganos, su funcionamiento, el sistema de toma de decisiones y los debates en torno a su eficacia. Seguidamente, se tratan los órganos con competencias en materia migratoria, las demandas para su creación y los resultados de las mismas: los objetivos, composición y toma de decisiones de estos órganos. En

dichas instituciones se desarrollaron los debates que dieron lugar a las normas que aquí se analizan.

La tercera parte está dividida en dos etapas: 1991-2002 y 2003-2012. Para cada etapa, se describen y analizan las normas (en el área 'normativa institucional') que regulan la circulación de las personas en el Mercosur, relativas a la dimensión de control o regulación de flujos migratorios, en las subáreas: de regulación y facilitación de flujos migratorios, las medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, las medidas que afectan la ejecución de actividades en sentido estricto; y la subárea de 'fortalecimiento institucional', la creación de instituciones para la solución de controversias y de monitoreo. Dichas piezas de legislación se tratan de manera cronológica y temática. A partir de definir el órgano en el que se trataron, se explican las demandas, intereses, ideas y propuestas expuestas por los actores interesados en dichas regulaciones, así como los acuerdos y desacuerdos de los demás en torno a dichas propuestas. Se explica la agenda acordada, la oferta formulada y la política alcanzada a la luz de las consideraciones teóricas expuestas, el contexto histórico-político predominante y la estructura orgánica desarrollada. Esto permite conocer el alcance de estas normas, identificar la influencia de organismos y estándares internacionales en ellas y comprender el contenido del proceso de coordinación y armonización de normas relativas a la circulación de las personas en el Mercosur.

En la última parte se realiza un balance de los temas desarrollados, contextualizándolos histórica y geográficamente, a la luz de las perspectivas teóricas propuestas.

### **7.1. Antecedentes, desarrollo y contexto histórico**

Los antecedentes del Mercosur se pueden situar en el acercamiento bilateral Argentina – Brasil en la década del ochenta<sup>295</sup> y la firma de cuatro acuerdos: la Declaración de Foz de Iguazú (1985), Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear (1985), el Acta de Amistad Argentino – Brasileña de Paz, Democracia y Desarrollo (1986), el Acta para la Integración Argentina – Brasileña (1986), base del Programa de Integración y

---

<sup>295</sup> Los antecedentes más lejanos en cuanto a intentos de integración regional pueden situarse en 1960, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que pretendía crear una zona de libre comercio entre Suramérica y México. Fue reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con mecanismos más flexibles, entre los cuales se permite la firma de Acuerdos de Cooperación Económica (ACE). El Tratado de Asunción es el ACE 18. Dado que aquí se realiza solo un breve recorrido histórico del Mercosur, para una explicación detallada de la formación e historia del mismo ver Caetano (2011), desde una perspectiva económica, ver Bouzas y Fanelli (2001). Kaltenthaler y Mora (2002) explican las motivaciones de la integración regional, discutiendo las teorías de la IR.

Cooperación entre Argentina y Brasil (conocido como PICAB o PICE, de 1988), que luego pasó a ser un Tratado (que entró en vigencia el 23 de agosto de 1989)<sup>296</sup>, estos últimos, generalmente considerados el puntapié inicial del Mercosur. Allí se preveía la creación de un área de libre comercio entre los dos países en un periodo de diez años. Según Gratius (2008), estos acuerdos denotan la visión funcionalista de la integración que se tenía en ese momento: se buscaba lograr una integración gradual, sector por sector, de a pasos, siguiendo con los antecedentes regionales (ya que esta era la metodología en el marco de la ALADI durante la década del ochenta). Como resultado, el PICAB dio lugar a firma de 24 protocolos en las áreas de bienes de capital, trigo, abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, mecanismos de financiamiento recíprocos, fondos de inversiones, gas natural y petróleo, biotecnología, esfera nuclear y aeroespacial, transporte y siderurgia, entre otros.

En ese momento, la integración era concebida como un “instrumento político”, una forma de integración *top-down* (Kaltenthaler y Mora, 2002) y estuvo marcada por la convergencia de intereses en torno a la consolidación de la democracia y la eliminación de las hipótesis de conflicto. La liberalización comercial era un instrumento secundario (Botto, et.al., 2003: 120, Botto, s/f) para la consolidación de un proyecto político. Hurrell (2003: 254-255, trad.propia), coincide con esto, agregando que la creciente cooperación entre estos dos países “reflejaba la convergencia de intereses en política exterior, nacido de presiones externas comunes y la erosión de opciones de política alternativas”, lo que muestra la importancia del contexto histórico en este desarrollo político.

Como el proceso de integración en Suramérica no avanza “en forma ordenada” (Tussie y Trucco, 2010: 48), los procesos de regionalización y el regionalismo pueden avanzar y retroceder. Además, el carácter que adquiera el PIR y las políticas que se adopten en su marco, al estar histórica y geográficamente situadas- en particular las políticas referidas a la movilidad de las personas- serán “un reflejo del mundo en un determinado momento” (Zolberg, 1999: 82, trad.propia). Por estas razones, es necesario conocer las etapas que tuvo su desarrollo – en general y en la agenda temática que concierne a este

---

<sup>296</sup> Escudé y Cisneros (2000) desarrollan el modo en el que se llegó a estos acuerdos.

trabajo- para conocer los proyectos políticos con los que se vinculaba, y la relevancia de cada *issue* de agenda en su desarrollo.

Gratius (2008: 16-18) identifica cuatro “fases del desarrollo del bloque”, desde su inicio y hasta la actualidad. Cada una está fuertemente influenciada por las coyunturas políticas de los respectivos gobiernos de turno. Los periodos son:

- 1- “Época de oro” de la integración (1991-1998): predominó una sintonía de intereses entre los Estados miembro y se alcanzaron logros económicos rápidamente, el más notorio fue el aumento del comercio intrarregional, que llegó a su pico de 25% en 1998.
- 2- Declive y derrumbe final (1999-2003): La devaluación del Real inauguró una serie de disputas comerciales entre los dos socios mayores del bloque, el cual empezó a desarrollar sus metas de manera asincrónica. Se barajó la posibilidad de desaparición del bloque. El colapso financiero de Argentina a finales de 2001 fue el punto más álgido de la crisis, pero a su vez inauguró una nueva fase de cooperación. Esta crisis marca el fracaso del modelo neoliberal y a su vez inicia un cambio de paradigma “de un modelo de libre mercado a un enfoque más desarrollista siguiendo la sustitución de importaciones” lo que para esta autora “refleja la evolución pendular del Mercosur”<sup>297</sup>.
- 3- Relativo auge político, social e institucional del Mercosur (2003-2006). Se llevaron a cabo diversas reformas institucionales (creación de un tribunal arbitral en Asunción y una Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur), se revisó la incorporación de las normas en las legislaciones nacionales y se definieron nuevos objetivos en materia migratoria, coordinación macroeconómica y políticas sociales.
- 4- En 2006, el anuncio de que Venezuela se integraría plenamente cambió el carácter y parte de la agenda del Mercosur, pasando de ser un “club comercial” a una alianza política. A su vez, surgen nuevas disputas comerciales (como el caso entre Argentina y Uruguay por las pasteras). Esto para Gratius revela “que el Mercosur no es ni una zona de libre comercio ni mucho menos una Unión Aduanera consolidada”. De hecho en la actualidad la autora no encuentra una categoría de integración que defina al Mercosur: “tenemos un Mercosur que no sé qué es, una cosa social, una cosa política, un club de debate”.

---

<sup>297</sup> Para un interesante análisis de la ‘supervivencia’ del Mercosur a pesar de sus crisis recurrentes y en particular la de esta etapa, ver Gómez Mera (2005) y Carranza (2006).

Botto (2011: 17-18), en cambio, divide la evolución del bloque en tres etapas en las que incluye a los ‘antecedentes’ del Mercosur. La primera (1987-1991) está dada por el acercamiento entre Argentina y Brasil, con el fin de lograr una integración económica “bajo un esquema de especialización intraindustrial, de carácter gradual sectorial y flexible, mediante protocolos sectoriales”, es decir, como fue mencionado, una metodología de trabajo funcionalista.

La segunda etapa (1991-2002), con la inclusión de Paraguay y Uruguay al proceso, estuvo marcada por un “fuerte sesgo comercialista, en el marco del cual los mercados marcaron el ritmo y el carácter de la integración”. La tercera y última, es iniciada en 2002 con el fin de la crisis argentina. Sus rasgos distintivos son el “retorno del liderazgo estatal, el proceso de incorporación de Venezuela y el consenso sobre la necesidad de producir un vuelco hacia un Mercosur más inclusivo”.

En estas dos visiones, entonces, se puede distinguir el inicio de una nueva etapa en 2002, en la que las cuestiones políticas y sociales adquieren mayor relevancia.

Bouzas (2001: 181-186) realiza otra periodización, centrada en la década del noventa y en la agenda económica. En ella identifica tres momentos:

- 1- El “período de transición” (1991/1994) hacia la Unión Aduanera. Se caracterizó por el rápido crecimiento del comercio intrarregional y la interdependencia económica, en particular entre Argentina y Brasil. A inicios de 1995 más del 85% de los flujos de comercio intrarregional se habían sido alcanzados por la eliminación de los aranceles.
- 2- La “era de los mercados” (1995/1998), caracterizada por “contrastos en el desempeño del Mercosur”. La interdependencia económica creció, así como la brecha entre los compromisos adoptados y su efectiva implementación. Se autorizaron nuevas excepciones al Arancel Externo Común (AEC.) De esta manera, la credibilidad del bloque empezó a decrecer. En relación al comercio y la inversión, este periodo fue una “edad de oro”.
- 3- “Tiempos de turbulencia” (1998/?). Señalando que la devaluación del real como el “detonante” de la mayor crisis experimentada por el Mercosur es “una interpretación reduccionista”. La interdependencia económica, ininterrumpida desde 1991, se revirtió. El valor del comercio intrarregional se redujo un 25%. Al mismo tiempo, se agravó la tendencia a la ampliación de la brecha entre decisiones e implementación iniciada en la fase anterior. Se multiplicaron los conflictos comerciales, y se ingresó así en “una fase de desentendimiento y

confrontación retórica”. La crisis argentina de 2001 incrementó la demanda de flexibilidad, debilitando aún más los mecanismos de toma de decisión y de implementación del PIR.

La periodización de la agenda institucional y económico-comercial es una referencia para conocer el desarrollo paralelo de la agenda migratoria. Esta, a nuestro criterio, se divide en dos periodos:

1. 1991- 2002: desde la conformación del bloque hasta la firma del Acuerdo de Residencia, sin incluirlo. Esta etapa está caracterizada por un contexto internacional unipolar, auge del neoliberalismo como ideología y política, y de la globalización como concepto, proceso e ideología.
2. 2003- 2012: en esta etapa se identifica un “giro hacia lo social” en lo discursivo e institucional, que coincide con varios factores clave que marcaron la apertura de un nuevo periodo en la agenda de cooperación en materia de migraciones intrarregionales: primero, la conformación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), un espacio multilateral más amplio que Mercosur, que intensificó los vínculos regionales en la materia (Romano, 2009: 157-158). Luego, la firma del principal tratado (e hito) en la materia, el Acuerdo sobre Residencia para los nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, en 2002. En este periodo, además se suman nuevos actores y Estados (como Bolivia, Chile, Perú y Ecuador) al debate y a la formulación de políticas sobre la circulación de las personas en el Mercosur. El periodo finaliza con la incorporación de Venezuela como miembro de pleno derecho al PIR, lo que implicó nuevos desafíos y dinámicas en todas las materias de la agenda de integración.

Hurrell (2003: 254-260, trad.propia) observa que creciente interdependencia económica llevó a la formación de nuevos grupos de interés en favor de mayor integración, como se ve más adelante. También, que esta cooperación creó un marco para el incremento de la interacción institucionalizada entre las burocracias y los cuadros políticos, todo lo cual da lugar a explicaciones funcionalistas de la integración, en la medida en la que la red de grupos binacionales establecidos por los acuerdos de 1986 fueron adquiriendo “un grado de autonomía burocrática”. Esto permitió que “un pequeño grupo” de funcionarios hiciera avanzar la agenda de integración y trabajara de manera conjunta

para solucionar los problemas que iban surgiendo. Entre estos grupos, distingue al rol de los ministerios de Relaciones Exteriores (Itamaraty en Brasil y San Martín en Argentina) como las “agencias dominantes” en el proceso de cooperación política e integración económica. La comunicación también se incrementó a niveles más altos: la institucionalización de visitas, intercambios de presidentes y funcionarios llevó a un “hábito de comunicación” más amplio, similar a lo que sucedió en Europa. Otra importante similitud que Hurrell (2003) encuentra con Europa es que el Mercosur replicó “conscientemente” el modelo de integración europeo en al menos dos aspectos: primero, incorporando a los parlamentos y a los políticos al proceso y segundo, enfatizando, “al menos retóricamente”, que el acuerdo iba más allá de lo económico, incluyendo valores, intereses comunes y principios.

La forma que adquirieron las políticas no solo dependió del contexto ideológico-histórico, de las burocracias especializadas y los grupos de interés, sino que ellas fueron también ‘intervenidas’ por el diseño institucional y los procesos de formulación de normas del Mercosur.

#### ***7.1.1. Los noventa: neoliberalismo, “nuevos regionalismos” y la preeminencia de la cuestión comercial***

La década del noventa fue testigo de un “gran activismo” en materia de acuerdos preferenciales de comercio en tanto en la región y como a nivel internacional (Bouzas, et.al. 2008: 319). Hurrell (2003: 261) atribuye esta incrementada cooperación regional a percepciones “ampliamente” compartidas del contexto internacional: que el multilateralismo económico y el GATT se estaban debilitando e iba a emerger a un bloque del “tercer mundo”; que el fin de la Guerra Fría estaba reduciendo la importancia o “marginalizando” la región; y que se estaba viviendo un “momento unipolar” (Krauthammer, 1990/1991) y por lo tanto no había otra opción más que llegar a un acuerdo con EEUU y que la globalización económica había reducido la “viabilidad de las políticas económicas existentes”. Para este mismo autor, de esta “visión compartida del sistema internacional”, llevó a que, al igual que en la etapa de formación del Mercosur, hubiese una “convergencias de las políticas económicas domésticas y la política exterior”, es decir, que los niveles doméstico e internacional convergieran en el regional.

El Mercosur fue creado en el contexto de la “tercera ola” de regionalismos en América Latina, junto con el relanzamiento de la CAN y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Esta etapa se caracteriza por la redemocratización en los países de la zona a partir de 1980. Estos PIR fueron denominados “nuevo regionalismo” o “regionalismos abiertos”: su objetivo era combinar preferencias regionales con apertura extra regional (Malamud, 2010)<sup>298</sup>. Los rasgos distintivos de este tipo de regionalismo eran: una política comercial centrada en la apertura unilateral e integración a la economía mundial, mediante una metodología “automática” de liberalización comercial; una mayor cobertura temática y regulatoria, y los acuerdos preferenciales entre países con grandes asimetrías<sup>299</sup> (conocidos como acuerdos Norte-Sur) (Bouzas, et.al, 2008: 319). En los noventa tuvieron una estrecha vinculación con, por un lado, la ideología neoliberal predominante, lo que para Hurrell (2003: 261-263) es resultado, en el nivel doméstico, del desprestigio de la estrategia de sustitución de importaciones y de un rol más amplio del Estado y, en el nivel internacional, por la percepción de los latinoamericanos de que las economías “dinámicas” son aquellas internacionalizadas (lo que conllevó una visión más positiva de sus implicancias, por ejemplo, la IED). Por el otro, este regionalismo tiene que ver con los postulados de reforma estructural del Estado vinculados al Consenso de Washington. Williamson (1990) fue quien acuñó este último concepto, que podía ser resumido en diez propuestas de políticas<sup>300</sup>:

1. Disciplina fiscal

---

<sup>298</sup> Malamud (2010) realiza un recorrido por las cuatro ‘olas’ de regionalismos. Para este autor, los regionalismos abiertos “consiguieron tener éxito tempranamente”. La mayor parte de ellos continúa existiendo, si bien con cambios (radicales o leves), y a pesar de no haber conseguido sus objetivos iniciales (Malamud, 2010: 639).

<sup>299</sup> En cuanto a las asimetrías al interior del Mercosur se puede notar que: Brasil tiene una población cinco veces mayor, un territorio tres veces más extenso y un PBI más de dos veces superior al del segundo socio mayor del bloque, Argentina. Mientras Brasil recibe casi un tercio de las exportaciones de Argentina (en promedio en la década del noventa), esta última recibe solo la séptima parte de las exportaciones brasileñas. Brasil, en términos globales constituye la mitad del PBI, la población y el territorio de América del Sur. En este contexto, Paraguay y Uruguay “aparecen como socios menores del Mercosur, sin demasiada posibilidad real de poder condicionar decisiones. Estas asimetrías tienen un papel fundamental en la definición de intereses y en la percepción de cada socio sobre los costos y beneficios de la integración” (Botto, et.al., 2003: 121).

<sup>300</sup> Williamson (1999: s/p) realiza una reflexión en torno a los usos y connotaciones que adquirió el término a lo largo del tiempo, recordando que su formulación original se refería a una agenda política tecnocrática que incluía al “mínimo común denominador” de recomendación de política, que “sobrevivió al fin de la economía Reaganiana”. Sin embargo, con el tiempo, el concepto pasó a referirse a una ideología que pregonaba la versión más extrema de las medidas Reaganianas, las cuales si bien fueron sostenidas por gran parte de los *decisionmakers* en Washington, no fueron apoyadas por la Fed o el BM. Por eso no se podría afirmar que existió un “consenso” en Washington en torno a la recomendación de medidas neoliberales a PMDs en ese momento.

2. Redireccionamiento de las prioridades del gasto público hacia actividades que ofrezcan altos rendimientos económicos y el potencial para mejorar la distribución del ingreso, tales como atención primaria a la salud, educación primaria e infraestructura.
3. Reforma fiscal
4. Liberalización de la tasa de interés
5. Una tasa de cambio competitiva
6. Liberalización del comercio
7. Liberalización de los flujos de IED
8. Privatización
9. Desregulación (abolición de barreras de ingreso y salida)
10. Asegurar los derechos de propiedad.

En América Latina, la CEPAL promovió políticas de este tipo y en particular un modo de integración basado en estos postulados—contradiendo sus anteriores recomendaciones de política (Perrotta, 2013). Para la CEPAL (1990: 164), la integración regional debía “orientarse en torno a objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados”. Los lineamientos de política recomendados eran:

1. Inserción internacional y liberalización del comercio intrarregional
2. Apoyo a la competitividad internacional y articulación productiva
3. Fortalecimiento de la base institucional de la integración (CEPAL, 1990: 166-180)

La CEPAL entonces

concebía a la integración como un proceso esencialmente comercial, en particular basado en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior. La liberalización no sólo era dentro de una región sino al mundo, suponiéndose que operarían mecanismos de competitividad convencionales que permitirían una mejor inserción exportadora (Gudynas, 2005: 1).

Este tipo de integración estaba íntimamente vinculado con la evolución de la liberalización comercial multilateral en el marco de la OMC, en palabras del BID (2002: 13) “algunos ítems de las agendas regionales son difíciles o imposibles de completar sin una mayor liberalización a nivel multilateral”. Las recomendaciones de políticas del BID siguen esta línea:

- 1- Fortalecimiento de las reformas económicas estructurales (siendo la integración regional el paso intermedio entre la liberalización a nivel nacional y multilateral)
- 2- Transformación económica (para lograr la diversificación de las exportaciones y mejorar la especialización a partir del acceso asegurado a mercado más amplios)
- 3- Atracción de IED.
- 4- Geopolítica: promoción del desarme, la democracia y la paz
- 5- Cooperación regional funcional (ya que la interdependencia económica “creciente y mutuamente beneficiosa” entre los países genera la demanda para mayor cooperación económica) (BID, 2002: 37-39).

Entonces, el origen del Mercosur, un acuerdo político intergubernamental (*top-down*) (Gratius, 2008: 14), fue marcado por estos lineamientos, cambiando su orientación original, *funcionalista* y orientada a la democracia y la pacificación regional. Así, durante la década del noventa, predominó una visión comercial de la integración regional, la que “se concibe como un fin en sí misma”. Esta concepción de la integración regional gira en torno a cuatro factores básicos:

- 1) la relación de complementación con el sistema multilateral de comercio (Bid, 2002);
- 2) una institucionalización mínima (Ibañez, 1999: 3) [...] la contradicción aparente entre el ocultamiento de la dimensión política y el hecho de que son experiencias impulsadas por gobiernos (constituyen verdaderas políticas públicas) (Perrotta, 2010b);
- 4) la participación (directa o indirecta) de actores y sectores económicos fuertemente concentrados en las decisiones sobre la liberalización comercial (Sánchez Bajo, 1999) (Perrotta, 2013: 93-94).

Para Carranza (2006: 804, trad.propia) este modelo seguía una “ortodoxia neoclásica” y una “aproximación fundamentalista a la globalización”. Desde esta perspectiva, el Mercosur era una “etapa temporal” en el camino a la inserción completa de los Estados miembros en la economía globalizada y la “aceptación completa de la ‘soberanía del mercado’”.

La opción por estos lineamientos de política, dio lugar a determinadas políticas públicas (a nivel doméstico y regional) con determinado contenido ‘técnico’. La elección de estas políticas fue producto de la interacción y negociación de una diversidad de actores, y guardó profunda relación con una ideología y un proyecto de poder, cuya aplicación en materia de movilidad de personas se ve en este Capítulo. La participación de actores económicos interesados en estas propuestas políticas, particularmente aquellas relacionadas a la liberalización económica, es visible en las normas alcanzadas, las cuales jerarquizan la liberalización de la circulación de los ‘factores productivos’ en

torno a los intereses del mercado (ver Capítulo 2 y Pellerin, 1999a). Sin embargo, en esta década también muchos autores (Perrotta, 2013; Pérez Vichich, 2005; Ermida Uriarte, 1998; 1997) señalan que la participación de la sociedad civil y el desarrollo de los aspectos sociales en el Mercosur fue escasa. Pérez Vichich (2005: 424) observa que en el caso de los trabajadores migrantes, no hubo “un espacio jurídico institucional que los contemplara en sus especificidades”, como sí habían tenido otros grupos vulnerables como los niños y las mujeres.

Como fue visto en la sección anterior, el final de esta etapa estuvo marcado por una profunda crisis económica-política que casi lleva a la desaparición del PIR. Dicha crisis marcó el fracaso del modelo neoliberal y abrió una nueva fase en la cooperación regional.

### ***7.1.2. Los dos mil: el “giro a lo social”, los “neopopulismos”/gobiernos de izquierda/neodesarrollistas y el regionalismo poshegemónico/posliberal o el “eje revisionista”***

La nueva etapa comenzó con la salida de la crisis y el cambio de gobiernos en los Estados miembro<sup>301</sup>. Si bien las nuevas administraciones han sido denominadas de distintas maneras: populistas (Gratius, 2007; Freidenberg, 2007), neopopulistas (Walker, 2008), progresistas y/o redistribucionistas (Perrotta, 2013), de izquierda (Riggirozzi, 2012; Gratius, 2007; Castañeda, 2006), de izquierda socialdemócrata (Walker, 2008), desarrollistas (Alves Teixeira y Desiderá Neto, 2012)<sup>302</sup>, lo cierto es que estos gobiernos comparten ciertas características que los acercan a un rechazo de las políticas marcadamente pro-mercado de la década anterior y otorgan una mayor importancia a las cuestiones sociales. En términos generales se podrían enumerar las siguientes características comunes en cuanto a su discurso y accionar en el gubernamental:

---

<sup>301</sup> En Argentina, Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) por el Frente para la Victoria; en Brasil, Luis Inácio “Lula” da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2018) por el Partido de los Trabajadores; en Paraguay, Fernando Lugo (2008-2012, interrumpido por un juicio político que el Mercosur consideró violaba la cláusula democrática), por el Frente Guazú; y en Uruguay, Tabaré Vázquez (2005-2010) y José “Pepe” Mujica (2010-2015), por el Frente Amplio Progresista.

<sup>302</sup> Existe un amplio debate en cuanto a las características de estos gobiernos. En términos generales, algunos autores, como Walker (2008), Gratius (2007) y Freidenberg (2007), los identifican con regímenes con sesgo o ciertos aspectos autoritarios cuya centralización del poder debilita las instituciones democráticas (refiriéndose principalmente a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador y en algunos casos, a Néstor Kirchner en Argentina); mientras que autores como Laclau (2005) sostienen que responden a “demandas democráticas” y autores como De La Torre (2013) tienen en cuenta tanto sus aspectos autoritarios como aquellos “incluyentes y democratizadores”.

- Prioridad a la política (en contraposición al libre mercado) (Perrotta, 2013)<sup>303</sup>
- Mayor presencia del Estado en los niveles cultural, social y económico (Gratius, 2007)
- Redistribución de los recursos
- Justicia y equidad social (Perrotta, 2013; Sanahuja, 2012; 2008/2009)
- Autonomía/ distancia respecto a la influencia de EEUU
- Oposición al neoliberalismo

Ante la crisis experimentada en la región, se llevó a cabo un replanteo de los objetivos y las formas que debía adquirir la integración regional. Se adoptó una actitud “más cautelosa sobre las bondades de la liberalización unilateral” (Bouzas, et.al, 2007: 17) y políticas más orientadas a la intervención estatal en la economía. Según este “modelo”, el Mercosur es “un instrumento autónomo *permanente* a través del cual los Estados miembros acuerdan políticas activas para promover el desarrollo económico, la industrialización autónoma y la integración sustentable” (Carranza, 2006: 804, trad.propia, cursiva en el original)<sup>304</sup>, así como “reposicionarse” con más fortaleza en las negociaciones globales (Nicolao, 2015: 7).

En las primeras reuniones que llevaron a cabo Da Silva y Kirchner<sup>305</sup> a poco de haber asumido, explicitaron su “visión social” de la integración regional, plasmaron las ideas centrales la orientación que adquiriría el regionalismo a lo largo de la década siguiente. En el Consenso de Buenos Aires (en oposición al Consenso de Washington) se plasmaron estas ideas. Se enumeraron una serie de ejes de acción y cooperación para “revitalizar y profundizar” el Mercosur (Botto, et.al., 2003: 124). Allí se plantearon cuestiones tales como: el combate a la pobreza, la desigualdad y el desempleo, la participación de la sociedad civil, la necesidad de un rol activo del Estado, el desarrollo, el papel del Mercosur como plataforma de negociación frente al mundo y la necesidad de perfeccionar sus instituciones, entre otras. Todo esto fue explicitado y ampliado posteriormente en el Programa de Trabajo 2004-2006 del Mercosur (adoptado por la Decisión del CMC 26/03, ver CMC, 2003b), donde se incluyen dos puntos: uno referido

<sup>303</sup> Algunos autores, como Margheritis (2013: 567, trad.propia), son más críticos de esta “dimensión política” y afirman que no sólo se le da “prioridad” a la política sino que el PIR se ha vuelto “altamente politizado e ideológico”.

<sup>304</sup> Este autor argumenta brevemente que el Mercosur “osciló” y que “siempre hubo tensión” entre los dos modelos de “integración y desarrollo” aquí descriptos y diferenciados en las décadas de 1990 y 2000 (Carranza, 2006: 804, trad.propia).

<sup>305</sup> En Paraguay y Uruguay aún continuaban los gobiernos con ideologías más cercanas a las de la década anterior.

a la “agenda social” y otro a la “ciudadana”. Por las características de estas propuestas, Botto, et.al. (2003: 127) afirman que la agenda que más importancia cobró fue la social, buscando “la relegitimación” de los actores sociales en las decisiones de política comercial.

En contraposición a la década anterior, este nuevo esquema agregó a la visión comercial una dimensión ciudadana de la integración, lo que se materializó en medidas tales como las que se desarrollan en este capítulo. Además, se crearon el Parlasur, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Instituto Social del Mercosur (2007) y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH), la realización de Cumbres Sociales (desde el año 2005) y del Programa “Somos Mercosur”, ambos con el objetivo de promover la participación ciudadana (Gratius: 2008: 19).

Todos estos cambios llevaron a nuevos desarrollos en la literatura especializada en regionalismo latinoamericano. Así, se adoptaron los conceptos de “regionalismo post-liberal”, “regionalismo post-hegemónico” y “eje revisionista”<sup>306</sup>.

Los principales referentes del primero son Da Motta Veiga y Ríos (2007) y Sanahuja (2012; 2008/2009).

Da Motta Veiga y Rios (2007: 28, trad.propia) sostienen que la “hipótesis básica” del regionalismo posliberal es la idea de que la liberalización de los flujos comerciales y de inversiones “no son capaces de generar “endógenamente” beneficios para el desarrollo”. Por lo tanto, se reduce la importancia de la dimensión comercial y se amplía la temática de la agenda, incluyendo “asuntos económicos no comerciales” así como temas “no económicos”.

Sanahuja (2012: 32-33; 2008/2009: 22-23) enumera las características de este regionalismo:

- a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial [...].
- b) El retorno de la “agenda de desarrollo”, [...] con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto [...].
- c) Un mayor papel de los actores estatales [...].

---

<sup>306</sup> Una discusión profunda acerca de las diferencias entre el regionalismo abierto y el modelo de IR de los 2000 excede el objetivo de este trabajo, para un trabajo más detallado sobre el tema ver Briceño Ruiz (2014) y Sanahuja (2012).

Existen numerosas denominaciones para esta etapa del regionalismo sudamericano. Otras son por ejemplo, “regionalismo estratégico” (Bizzozero, 2008) y “estructural” (De F. Ribeiro y Kfuri, 2010). Aquí, por cuestiones de extensión, se tratan algunas de las más debatidas en la academia.

- d) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales [...].
- e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad [...].
- f) Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
- g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

Para este autor, sin embargo, estas propuestas coexisten con “acuerdos sur-norte”, o los regionalismos abiertos, por lo que para él no puede hablarse de una nueva etapa en la integración regional, como sí lo fue la del regionalismo abierto. Para Sanahuja (entrevista, Madrid, 20/2/2014) “el regionalismo abierto a lo mejor lo dimos por muerto y enterrado demasiado rápido”. Él encuentra muchos elementos del regionalismo de los noventa en el regionalismo posliberal, en términos de economía política:

Entonces cuando examinas ¿Qué era el nuevo regionalismo? [...] y analizas lo que es el regionalismo posliberal de hoy, más allá de la denominación, en términos sustantivos te das cuenta que el regionalismo posliberal es el nuevo regionalismo de los noventa [...]. Formas de gobernanza regional que exceden lo económico y con un papel mucho más activo del estado y de las instituciones regionales con una agenda de más peso de integración positiva [...]. En él que sí hay toda una retórica y un discurso anti comercial y antiliberal, pero nadie con mucho exacerbo, es más, cuando se habla en Mercosur o se habla en UNASUR de estrategias de reindustrialización se habla de cadenas productivas regionales ¿Y eso no era lo que quería hacer el regionalismo abierto?

El punto es, para este autor, que el decálogo del regionalismo abierto elaborado por la CEPAL, y aplicado en alguna medida en el “ciclo” del regionalismo posliberal no se aplicó (Sanahuja, entrevista, Madrid, 20/2/2014). El

regionalismo abierto [...] simplemente liberalizó y que por lo tanto no aplicó esto [el decálogo de la CEPAL] o solo lo aplicó de forma muy parcial y selectiva, si el regionalismo abierto ya está agotado y que además ya no se pueden eliminar mucho más aranceles y es que en realidad en términos arancelarios la protección ya es baja en la región. Donde están los problemas es en otros ámbitos...

Como por ejemplo, la infraestructura, “[e]ntonces es sobre toda esa agenda sobre la que insiste el regionalismo posliberal”.

En la actualidad, entonces, América Latina estaría transitando por un periodo de transición, “sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos” (Sanahuja, 2008/2009: 24). Esto se daría ya que este “nuevo ciclo político” está caracterizado por un neonacionalismo “que presenta un dilema en ocasiones inevitable, cuando se trata de construir marcos regulatorios e instituciones regionales y multilaterales efectivas” (Sanahuja, 2012: 33-34), por lo que este autor tiene una visión pesimista en cuanto a las perspectivas de integración bajo este “ciclo”.

Para Riggiozzi (2012), en cambio, sí existe un “cambio de época”, marcada por el fin de la hegemonía estadounidense (siguiendo a Acharya, 2009). Esto implicó el fin del modelo ‘hegemónico’ de integración neoliberal, centrado en la liberalización comercial y la inserción en la economía global, es decir, el tipo de multilateralismo promovido por EEUU. Por ello, si bien retoman el concepto de ‘posliberal’ (y muchas de las características enumeradas por Sanahuja), agregan que este regionalismo se encuadra dentro del concepto de ‘poshegemónico’ entendido como:

[E]structuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas como resultado de un desplazamiento parcial de la gobernanza neoliberal liderada por EEUU, en el reconocimiento de otras formas de organización política y gestión económica de los bienes (comunes) regionales (Riggiozzi y Tussie, 2012: 12).

En contraposición al regionalismo abierto, el poshegemónico sería una “extensión de la política doméstica más que de la política global” (Tussie y Riggiozzi, 2012: 8) y un instrumento para enfrentar al neoliberalismo y la hegemonía estadounidense. Se dio lugar entonces a nuevas agendas político-económicas y sociales. Así, la IR es un proceso complejo de cooperación y concertación política liderado por los Estados (es intergubernamental), en el que la idea de integración económica ahora incluye a la integración productiva, financiera, social y en infraestructura.

Las autoras identifican tres “tendencias” en cuanto a las distintas formas de organización política y gestión económica a las que hacen referencia: 1- proyectos con énfasis en lo comercial con poco contenido político-social, como el NAFTA; 2- un regionalismo “con énfasis comercial, aceptando la globalización pero buscando autonomía, pero con un grado mayor de compromisos políticos y profundización de las vinculaciones con los países vecinos el actual mapa del regionalismo”, donde estaría situado el Mercosur; y 3- un nuevo regionalismo que propone un mayor énfasis en

aspectos políticos y sociales de la integración, es un proyecto “más radical”, ejemplo de esto es el ALBA (Riggirozzi, 2012: 139; Riggirozzi y Tussie, 2012: 11).

Briceño Ruiz (2013), retomando la premisa de que en los 2000 Suramérica está transitando una etapa/momento/periodo “posliberal/poshegemónico”, sostiene que en América Latina, a diferencia de los noventas, en los dos mil coexisten tres “ejes” de integración regional, y tres modelos económicos. El primer eje es el del regionalismo abierto (el principal exponente es la Alianza del Pacífico), el segundo, el revisionista y el tercero, el antisistémico (el principal exponente es el ALBA). Los tres modelos de integración son: el regionalismo estratégico, el regionalismo social y el regionalismo productivo.

El Mercosur se corresponde con el segundo eje, el revisionista. En él, destaca la dimensión social que ha adquirido el proceso materializado principalmente en la aplicación de políticas redistributivas, “medidas típicas del Estado de bienestar” (Briceño Ruiz, 2013: 16), así como también en la promoción de la integración productiva. En su esquema revisionista, Briceño Ruiz (2013) destaca el rol de Brasil como líder.

A su vez, para este mismo autor sostiene que el Mercosur se transformó, pasó de ser un modelo de regionalismo estratégico a un “híbrido” que incluye objetivos, instrumentos e instituciones de los tres modelos. El regionalismo estratégico, característico de la década del noventa, se distinguía por su “marcado sesgo comercial” y la “apertura de la región integrada a la economía mundial”. El mismo “resulta de una alianza entre Estados nación y empresas multinacionales o empresas nacionales que han comenzado el proceso de internacionalización de sus actividades económicas (Briceño Ruiz, 2013: 19-21). Tiene, en fin, las características vistas en el apartado anterior. Si bien, para el autor, está siendo dejado de lado, hay elementos del mismo que coexisten con los modelos que se comenzaron a adoptar en los dos mil. El “regionalismo social” (para su definición retoma los trabajos de Riggirozzi, 2012; Deacon, et.al., 2007 y Yeates, 2005) considera que la IR es un “espacio para construir y aplicar la política social regional”. “La integración se concibe como un mecanismo para establecer estándares sociales a escala regional, fomentar políticas redistributivas e incluso crear instituciones que permitan a los ciudadanos crear instituciones que hagan valer sus derechos sociales”. Mediante la aplicación de estas políticas se lograría “reducir los efectos negativos que genera la apertura comercial” (Briceño Ruiz, 2013: 21). El “regionalismo productivo”

tiene como fin la utilización de “la integración como parte de la estrategia de transformación productiva local”. Retomando a Sunkel (1991), indica que

supone utilizar las capacidades endógenas y los recursos nacionales para promover la integración productiva, en particular, la industrialización, pero partiendo de la premisa que este proceso no está en contradicción con la conquista de mercados mundiales y la atracción de las inversiones extranjeras (Briceño Ruiz, 2013: 22).

Por eso, se promueven “grandes proyectos industriales que impliquen una fuerte participación del Estado” así como “políticas como la creación de cadenas productivas” (Briceño Ruiz, 2013: 22).

Como fue visto a lo largo de este trabajo, la integración regional, al incluir al proceso de regionalismo, también representa un proyecto político, y es resultado de una competencia entre intereses generalmente divergentes. En una IR se crean instituciones y se formulan políticas públicas, que constituyen herramientas para alcanzar proyectos y fines políticos. La estructura institucional, sus características y las dinámicas que ella generó son resultado de los contextos histórico-político-ideológicos recién vistos. A continuación se desarrolla la institucionalidad del Mercosur y la manera en la que esta incide en temas no comerciales y en la elaboración de políticas públicas regionales.

## **7.2. Estructura orgánica e institucional, participación de actores no gubernamentales y cuestiones sociolaborales**

El Tratado de Asunción (TA) (1991) definió los objetivos, principios e instrumentos del Mercosur, creó su estructura orgánica y estableció la duración del acuerdo y los procedimientos de adhesión y denuncia. Sus objetivos eran ambiciosos: se pretendía crear, en tres años, un Mercado Común (art. 1). Entre los anexos se incluía: un programa para la eliminación de aranceles; un mecanismo transitorio de salvaguardias para el comercio intra-regional, un plazo para la implementación de un mecanismo de solución de controversias, y diez grupos de trabajo para promover la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales<sup>307</sup>.

---

<sup>307</sup> En este apartado se realiza una breve descripción de la estructura institucional y orgánica del Mercosur, dado que se trata de la variable interviniente de nuestro análisis. Para un estudio más detallado de dicha estructura, ver Caetano, et.al. (2008) y uno vinculado al debate sobre la supranacionalidad/intergubernamentalidad, ver Martínez Puñal (2005).

También se definió que un “periodo de transición” para implementar la UA, que concluiría el 31 de diciembre de 1994 (art. 3). Antes de esa fecha, los Estados parte debían acordar una estructura institucional definitiva, sus responsabilidades específicas y definir procedimientos definitivos para la toma de decisiones (art.18).

En el TA se establecieron dos de los principales órganos del Mercosur: el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). El CMC es el “órgano superior” del Mercosur, al que le corresponde la “conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos para asegurar la constitución definitiva del Mercado común” (art.10). Está integrado por representantes ministeriales de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados partes y al menos una vez al año se reúne con los presencia de los Presidentes de los Estados parte (art.11). Su Presidencia (Presidencia Pro-témpore del Mercosur) es ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por periodos de seis meses (art. 12).

El GMC es el “órgano ejecutivo” del Mercosur y es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sus principales funciones son: a) tomar las medidas para la implementación de las decisiones del CMC; b) organizar el trabajo técnico necesario para el avance del proceso de integración a través de Subgrupos de Trabajo (SGTs) (art.13). Con el paso del tiempo, los SGT “se fueron modificando a través de supresiones, fusiones, creación de otros foros técnico-negociadores, como las reuniones especializadas, los grupos *ad hoc*, los grupos comités y comisiones, configurando un complejo entramado de órganos auxiliares” (Bouzas, et.al., 2008: 42).

El GMC está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro “alternos” por país, provenientes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía o equivalentes y Banco Central (art.14).

El art. 15 crea una Secretaría Administrativa (SAM) con sede en Montevideo, siendo el único órgano con sede permanente (ya que sus reuniones son rotativas y se ejercen en el país que ejerce la Presidencia pro témpore). En ese momento la SAM se encontraba en la órbita del GMC. Sus tareas principales consistían en la “guarda de documentos y comunicación de actividades” del GMC.

También se crea una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) (art. 24) “con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”. Entre sus tareas figura la de ‘coadyuvar’ en “la armonización de legislaciones” (art. 25).

El art. 20 deja abierta la posibilidad de adhesión del resto de los miembros de la ALADI después de los cinco años de vigencia del TA (o antes en caso de Estado que no formen

parte de otro esquema de integración). Esas adhesiones deben ser aprobadas por unanimidad.

La solución de controversias se realizó por negociación directa (Anexo III del TA) hasta que a fines de 1991, el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC) definió un sistema transitorio para la solución de controversias que incluía: negociación directa (Cap. II), en caso de no alcanzar un acuerdo en esa instancia, intervención del GMC que emite Recomendaciones (Cap. III). En caso de no llegar a una solución con los mecanismos precedentes, se define un procedimiento arbitral (Cap. IV), con tribunales *ad hoc* y de jurisdicción obligatoria. Ese régimen estaría vigente hasta la adopción de un sistema definitivo antes del fin del mencionado “periodo de transición” (1994) (Anexo III del TA y art. 34 PBSC). El Protocolo permite a los actores privados presentar controversias, pero de manera indirecta: a través de las “secciones nacionales” del GMC del Estado Parte en el que mantienen residencia habitual o donde está la casa central de su empresa (art. 26).

Durante el periodo de transición, y a medida que se cumplía el programa de liberalización comercial progresivo y automático, la competencia entre empresas de diversas características, tamaño y competitividad comenzó a provocar desequilibrios comerciales en la región. Consecuentemente, estos sectores abogaron por la modificación de los plazos definidos en el TA. En 1994 se realizó una cumbre del CMC donde se resolvió mantener como objetivo la construcción de un Mercado Común (MC), pero readecuando los plazos. Se acordó así redefinir el proceso de integración, consolidando en el corto plazo una zona de libre comercio (ZLC), en el mediano una Unión Aduanera (UA), cuyo proceso se iniciaría a partir de 1995 y en un periodo posterior, un MC (Ferreira y Payssé, 2003: 40), sin definir un programa para la constitución del mismo.

Bajo estas nuevas pautas se firma el Protocolo de Ouro Preto (POP) en 1994. Cumple con lo dispuesto en el art. 18 del TA: define la estructura orgánica, sus responsabilidades y el mecanismo de toma de decisiones. Entonces, primero, se definen las funciones del CMC, GMC y Secretaría.

El CMC, entre otras actividades, ejerce la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur (aunque puede delegar al GMC aquellas cuestiones referidas a la negociación y firma de acuerdos), crea reuniones de ministros y se pronuncia sobre los acuerdos remitidos de las mismas, crea, modifica y suprime órganos, designa al Director de la Secretaría Mercosur, adopta decisiones en materia financiera y presupuestaria (art. 8).

Se pronuncia mediante Decisiones, obligatorias para los Estados partes (art. 9), y a partir de la Decisión 19/02 (CMC, 2002b), también puede emitir Recomendaciones, “de carácter no vinculante” para “establecer orientaciones generales, planes de acción o incentivar iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de integración” (art.1).

El GMC tiene como responsabilidad la creación, modificación o supresión de órganos tales como los SGT y reuniones especializadas, negociar acuerdos con terceras partes por delegación del CMC, aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa, “adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo”, elegir al Director de la Secretaría Administrativa, supervisar las actividades de este último órgano (art.14). Se pronuncia mediante resoluciones, obligatorias para los Estados Partes (art. 15).

La CPC debe “acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos” en el art. 2 del POP, así como coadyuvar en la armonización de las legislaciones (art. 26). Emite Recomendaciones (por lo que no es considerada un órgano decisorio) al CMC, por intermedio del GMC (art. 26). En 2005, se crea, en su reemplazo, el Parlamento del Mercosur (Parlasur) mediante la Decisión del CMC 23/05 (CMC, 2005), que comienza a funcionar en 2007 (si bien las elecciones para los parlamentarios se realizaron en diversas fechas en cada uno de los Estados miembros).

Las actividades principales de la Secretaría Administrativa del Mercosur se amplían y pasan a ser: servir de archivo oficial de la documentación del bloque, realizar la publicación y difusión de las normas adoptadas, organizar los aspectos logísticos de las reuniones de los tres órganos principales (“y, dentro de sus posibilidades, de los demás órganos del Mercosur”) cuando las reuniones se celebren en su sede permanente. En caso de que fuesen realizadas fuera de su sede, debe proporcionar apoyo logístico al Estado en el que se lleve a cabo la reunión. Debe informar con regularidad a cada Estado Parte las medidas implementadas por el resto para incorporar en su ordenamiento jurídico doméstico las normas emanadas por los tres órganos con “capacidad decisorio”: el CMC, el GMC y la CCM. También deberá desempeñar las tareas que le sean solicitadas por estos tres órganos principales (art. 32).

La Secretaría está a cargo de un Director, nacional de uno de los Estados Partes, designado por el CMC, electo por el GMC en forma rotativa, previa consulta a los Estados partes. Su mandato es de dos años, sin posibilidad de reelección (art. 33).

La SAM es el único órgano del Mercosur que cuenta con un pequeño presupuesto (al que contribuyen los Estados parte) y un *staff full time* “de unas 30 personas”. A pesar de esto, “las actividades de la SAM se han mantenido en niveles mínimos” (Bouzas, 2008: 47)<sup>308</sup>.

El POP agrega los siguientes órganos:

La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM): es el órgano encargado de “asistir” al GMC, cuya principal responsabilidad es realizar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países (art. 16) en cuestiones cotidianas. Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por Estado Parte, es coordinada por los Ministerios de relaciones Exteriores (art. 17). Se reúne al menos una vez al mes o siempre que le fuese requerido por el GMC o por cualquiera de los Estados Partes (art. 18). Sus funciones son: considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y cumplimiento del AEC y de los demás instrumentos de política comercial común, efectuar un seguimiento de la aplicación de dichos instrumentos de política en los Estados Partes, analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la UA y formular propuestas a respecto de esto al GMC, toma de las decisiones vinculadas a la administración y aplicación del AEC y de los instrumentos de política comercial común, establecer comités técnicos “para el adecuado cumplimiento de sus funciones”, supervisar y dirigir sus actividades (art. 19).

Se pronuncia mediante Directivas o Propuestas. Las primeras son de carácter obligatorio para los Estados Partes (art. 20), lo que refleja la relevancia que tenían las cuestiones comerciales al momento de su creación.

El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) se instituye como el primer órgano “en representación de los sectores económicos y sociales”, donde no participan los gobiernos. Está integrado “por un igual número de representantes de cada Estado parte”

---

<sup>308</sup> A mediados de 2002, el CMC inició un proceso de transformación de la SAM en una “Secretaría Técnica”. Así, se creó un Sector de Asesoría Técnica integrado por cuatro consultores (uno por cada Estado Parte). Su misión, ampliada con respecto a la anterior, es “prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del Mercosur con el objetivo de contribuir para la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y consolidación del proceso de integración”. Los consultores técnicos fueron designados en 2004 mediante concurso público (Bouzas, et. al., 2008: 50).

(art. 28). Su función es consultiva. Por esto, se expresa mediante Recomendaciones al GMC (art. 29)<sup>309</sup>.

El art. 1 también deja abierta la posibilidad de que el Mercosur cree “los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración” y que los Estados Partes convoquen a una “conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del Mercosur”, así como las atribuciones específicas de cada órgano, establecida en el POP (art. 47). Estos órganos auxiliares, como se desarrolla aquí, formulan recomendaciones, propuestas o proyectos de resolución sin carácter obligatorio, que son elevadas al órgano principal del que dependen, el cual puede transformarlas en una norma vinculante o no. Los principales órganos auxiliares a fines de este trabajo se ubican dentro de la estructura institucional del Mercosur de la siguiente manera: Las Reuniones de Ministros y el Foro de Consulta y Concertación Política dependen del CMC; los SGT, la Comisión Sociolaboral y el Grupo de Servicios y las Reuniones Especializadas dependen del GMC; los Comités Técnicos que colaboran con tareas de asesoramiento dependen de la CCM. Caetano, et.al. (2008: 21) los llaman “espacios de negociación sin poder de decisión” e indican que a lo largo de la década 1994-2004 ‘proliferaron’<sup>310</sup>. Para Perrotta (2013: 115), estas reuniones son un ejemplo de “institucionalización y organización de la participación social” propios del modelo de integración prevaleciente en los dos mil (ver *supra*).

Otra disposición importante del POP es la definición de la personalidad jurídica del Mercosur (art. 34) y sus capacidades (arts. 35-36), así como sus fuentes jurídicas (art. 41): el TA, sus protocolos e instrumentos adicionales o complementarios, los acuerdos celebrados en el marco del TA y sus protocolos, las Decisiones del CMC, resoluciones del GMC y Directivas de la CCM, adoptadas desde la entrada en vigor del TA.

El POP también refina mecanismos previstos en el PBSC, y precisa el alcance de las disputas que se pueden someter al sistema previsto: controversias sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el TA, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del CMC, de las Resoluciones del GMC y de las Directivas de la CCM (art. 43). También creó un mecanismo para formular reclamos ante la nueva Comisión de Comercio del Mercosur (art. 21 y Anexo al POP).

---

<sup>309</sup> Las funciones del FCES en materia migratoria se amplían *infra*.

<sup>310</sup> Para una lista de todas las reuniones y ámbitos auxiliares que existen en el Mercosur, ver Caetano, et.al. (2008) y Martínez Puñal (2005), quien realiza una descripción de las funciones de muchos de ellos.

Luego, en 2002 se firma el Protocolo de Olivos, que entra en vigor en 2004, crea un tribunal permanente de revisión, o de segunda instancia y establece la obligación de elección de un foro determinado para la solución de las controversias.

El ámbito de la solución de controversias, para Bouzas (2005), probablemente sea aquel en el que el Mercosur haya realizado “los mayores progresos hacia estructuras de gobierno regional más eficaces”. Sin embargo, no está exento de problemas, entre los cuales se menciona, primero la posibilidad de “extender sin límite la etapa de negociación previa al arbitraje”. Luego, el carácter *ad hoc* de los paneles, no permitió la institucionalización de un cuerpo común de interpretación y al estar limitados tratar exclusivamente las disputas para las que fueron convocados, se inhibió la posibilidad de que desarrollaran tareas de control de legalidad (ver Bouzas, 2005: 11-12).

### ***7.2.1. Toma de decisiones y funcionamiento institucional: definición y debates***

Existen diversas visiones, debates y críticas sobre la toma de decisiones, funcionamiento y la creación de normas por parte de los órganos del Mercosur.

En principio, el art. 37 del POP establece al consenso, junto con la presencia de todos los Estados miembros, como el mecanismo de toma de decisiones en el Mercosur. Esto “otorga poder de veto formal a cada uno de los Estados Parte” (Bouzas 2005: 4). Sin embargo, el artículo 40 del POP otorga una “segunda –y menos transparente- posibilidad de veto” a los Estados Parte sobre la legislación regional (Bouzas, 2005: 8). Por lo que, a pesar de que las Decisiones y Resoluciones del Mercosur sean obligatorias, no tienen “aplicación inmediata” ni “efectos directos” en los Estados Partes (Bouzas, et.al, 2008: 40). En el art. 40 del POP se establece un mecanismo cuyo fin es “garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”. Dicho mecanismo consiste en: primero, una vez aprobada la norma, los Estados Partes deben adoptar “las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional”, es decir, deben internalizar las normas, y luego deben comunicar esto a la SAM (inc. i). Segundo, cuando todos los Estados hubieren informado la internalización, la SAM comunicará el hecho a cada Estado Parte (inc. ii). Finalmente, las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de la comunicación efectuada por la SAM (inc. iii). La crítica que se

realiza a este artículo se basa en que la “legislación secundaria”<sup>311</sup> creada por los órganos del Mercosur resulta tener un *status* legal ambiguo. La redacción del art. 40 “parece confundir la entrada en vigor de la “legislación Mercosur” como obligación para los Estados con la aplicación de dicha legislación a los particulares”. Esta ambigüedad (o falta de autonomía para Torrent y Lavopa, 2010) permite realizar “diferentes interpretaciones sobre los efectos de un mismo acto legal” (lo que en la práctica sucedió en varios dictámenes del mecanismo de solución de controversias) y “crea una asimetría jurídica que puede ir en contra del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. Todo lo cual resulta en uno de los principales problemas de la estructura de gobierno del Mercosur: la falta de “incorporación” nacional de las normas producidas por los órganos regionales (Bouzas, 2005: 8). Así, el Mercosur no cuenta con un mecanismo “autónomo” de creación de derecho y las normas caen, por tiempo indeterminado en un “limbo jurídico”, del que puede salir tan sólo por voluntad de cada Estado miembro. Esta situación redundante en falta de eficacia regulatoria y capacidad normativa, así como colabora con el debilitamiento y pérdida de credibilidad del PIR (Torrent y Lavopa, 2010; Bouzas, 2005)<sup>312</sup>. Para todos estos autores, el problema del Mercosur no radica en la naturaleza intergubernamental de sus órganos, sino en este mecanismo de creación de derecho, que para Bouzas (2005: 3) “reflejan una fuerte preferencia por parte de los Estados Partes por preservar la discrecionalidad y la autonomía en la formulación de políticas”.

A esto se suma que algunas de las piezas más relevantes de legislación producidas por los órganos del Mercosur<sup>313</sup> son tratados internacionales convencionales, por lo que deben ser ratificados a nivel parlamentario siguiendo los procedimientos constitucionales de cada Estado Parte, por lo que son asimilables a piezas de “legislación primaria” (Bouzas, 2005: 3)

Aparte, desde un punto de vista legal y político los tres órganos principales (decisorios) (CMC, GMC y CCM) “son equivalentes”: en su naturaleza intergubernamental (art. 2 del POP), en tanto están compuesto por representantes de los gobiernos nacionales (“funcionarios nacionales-regionales” según Perrotta, 2013) de distinta jerarquía y en su

---

<sup>311</sup> Las regulaciones de derecho secundario o derivado son “más detalladas y susceptibles de ser modificadas”, ya que pretenden adaptar al PIR a “situaciones cambiantes” (Torrent y Lavopa, 2010: 107).

<sup>312</sup> Estos problemas han intentado ser abordados a través de medidas puntuales, tales como diversas resoluciones del GMC. Sin embargo, ninguna de ellas ha resuelto “los obstáculos de fondo” (ver Bouzas, 2005).

<sup>313</sup> Por ejemplo, los protocolos sobre defensa de la competencia, servicios o inversiones, y el Programa de Liberalización Comercial (PLC) anexo al Tratado de Asunción, uno de los mayores “logros” del Mercosur (Bouzas, 2005).

posesión de “alguna” capacidad de creación de reglas (Bouzas 2005: 4). Para Caetano, et.al. (2008), estos tres órganos concentran temporalmente el proceso decisorio al final del semestre (cuando termina la presidencia pro-témpore). Esto se debe a una cuestión burocrática, relacionada con la antes mencionada “proliferación” de “espacios de negociación sin poder de decisión”:

[I]a casi totalidad de lo que se produce en los ámbitos negociadores a lo largo del semestre (a menudo, como consecuencia de años de negociación en los foros específicos) desemboca como una avalancha de papel sobre los escasos días de la última reunión del Grupo y las previas del Consejo. Esto explica en gran parte el alto grado de rechazo a las propuestas innovadoras, el grado de incongruencia sistémica del proceso decisorio, así como el escaso pragmatismo y la precariedad técnica de las decisiones (Caetano, et.al. 2008: 32).

Ahora bien, esta composición, definida por Caetano (2011: 32) como “intergubernamentalismo extremo”, al igual que Malamud y Schmitter (2006) (ver *infra.*), determina que el poder decisorio esté en manos de funcionarios nacionales, ya que no existe un cuerpo burocrático perteneciente al Mercosur, independiente de los Estados Partes, con excepción de la “modesta” Secretaría “con responsabilidades muy limitadas de carácter logístico, depositario y reunión y diseminación de información” (Bouzas, et.al., 2008: 40, Kaltenthaler y Mora, 2002), que sería el único ‘vestigio’ de supranacionalidad (ver Perrotta, 2013). Para Caetano, et.al. (2008: 18), esta “concentración de poder” se evidencia en muchos sentidos: se extiende incluso a “trámites administrativos de los más ordinarios”, lo que explicaría la lentitud en la toma de decisiones e implementación de políticas, en coincidencia con la opinión de Bouzas (2005). Para Caetano, et.al. (2008: 18), el Mercosur es uno de los PIR intergubernamentales “que presentan menor grado de densidad institucional” en el mundo. Además, los funcionarios nacionales que concentran el poder decisorio también son pocos: son ciertos sectores de las burocracias nacionales, “sobre todo las Cancillerías, que monopolizan incluso formalmente la coordinación de todas las reuniones (artículos 7, 11 y 17 del POP)”. También, “se evidencia una concentración de poder en el Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore (PPT), que convoca y preside las reuniones, influenciando sobremanera la definición del orden del día y las pautas de negociación”.

Esta naturaleza intergubernamental, poco burocrática y flexible de las instituciones tuvo como objetivo original “mantener el control de los gobiernos y evitar el aislamiento de los niveles de toma de decisión con relación a las agencias nacionales responsables de

su implementación” (Bouzas, et.al., 2008: 40). Para Grugel (2005: 1072), permite que los Estados más poderosos le den forma (*shape*) a los productos de la integración. Esta estructura resultó ser una ventaja para la conformación de un área de libre comercio, pero, al contrario, fue un “obstáculo para objetivos más ambiciosos de integración” (Gratius 2008: 15). En esta línea, Caetano, et.al. (2008: 35-36), afirman que dicha estructura facilita la integración negativa, pero no la positiva, es decir, la creación de políticas comunes. Para Caetano (2011: 33), “[e]sta institucionalidad de baja intensidad, se articulaba muy bien con un proyecto integracionista que, pese a su innegable esencia política, apostaba prioritariamente a amplificar los acuerdos económicos y comerciales”. Como consecuencia, hasta el día de hoy, el Mercosur convive con una estructura institucional heredada de esta época, cuyos objetivos básicos están orientados a lo económico-comercial y que, con el tiempo, fue agregando otros aspectos, órganos y dinámicas.

Bouzas (2008) identifica entre los beneficios, la flexibilidad y la economía que otorgó esta estructura al proceso. El costo más visible fue el “relativo aislamiento gubernamental (especialmente de los poderes ejecutivos)”, que limitó la posibilidad de participación de los actores no gubernamentales y otras agencias públicas (aparte del Ejecutivo). Para este autor, “cuando existió, la participación de esas agencias fue más formal que sustantiva”. Para Gratius (2008: 15), al igual que para Caetano, et.al. (2008) y Grugel (2005), esta estructura institucional es propia de una organización que se maneja en torno a objetivos económicos, y, de hecho, para ella, es “menos que una Unión Aduanera”<sup>314</sup>.

Estas instituciones deben su diseño ‘flexible’ a las “débiles presiones de demanda por instituciones regionales al comienzo” del PIR (Bouzas, et. al., 2008: 59). Para Cateano, et.al. (2008: 17), “flexibilidad” es un eufemismo. Para ellos, el diseño del Mercosur está directamente relacionado con el contexto histórico, político e ideológico en el que fue creado, y con la “elección de un modelo de integración mercantilista”.

Con respecto al CMC, se afirma que “a lo largo del tiempo la efectividad y credibilidad” de sus reuniones “disminuyeron”, como consecuencia de “una agenda congestionada y una baja prioridad por parte de los gobiernos” (Bouzas, et.al., 2008: 41).

En cuanto al GMC, su efectividad para desarrollar negociaciones técnicas, sentar las bases para reuniones sustantivas del CMC e implementar las decisiones del CMC

---

<sup>314</sup> Otros autores no coinciden con esto. Por ejemplo, Laursen (2010b) considera que es una UA con una política comercial común.

“cambió con el correr del tiempo”. En un principio, los SGT creados en su órbita fueron concebidos y considerados los órganos responsables de llevar adelante el trabajo cotidiano de cooperación necesario para cumplir con los objetivos y los plazos definidos por los órganos superiores. También fueron considerados como “los vehículos institucionales para involucrar a las burocracias nacionales en la implementación de las decisiones”, a partir de la vinculación de “las negociaciones y el trabajo técnico con las agencias nacionales responsables”. Estas agencias eran vistas como “requisitos necesarios para la efectividad” de las políticas a nivel doméstico, ya que no existían mecanismos para la incorporación automática de los actos normativos. De esta manera, los SGT responsables por el desarrollo de trabajos preparatorios se convirtieron en foros mixtos técnicos y de negociación (Zalduendo 1998 en Bouzas, et.al., 2008: 42-43), cuyos lineamiento y objetivos no eran precisos. Ahora bien, en cuanto a sus resultados, a pesar de que en el Cronograma de Las Leñas (CMC, 1992) se establecía un plan de acción para cada SGT, su desempeño fue “heterogéneo”, lo “que se agravó con el paso del tiempo” (Bouzas, et.al., 2008: 42-43) y su efectividad fue “decreciente”. Siguiendo a estos autores (2008: 44), en un inicio, las actividades del GMC y de los SGT “estimularon el conocimiento mutuo de los funcionarios nacionales y contribuyeron a desarrollar motivación y espíritu de equipo, alentando el compromiso e involucrando en las negociaciones a las agencias nacionales competentes”, con lo que coinciden Caetano, et.al. (2008: 32), para quienes “los sectores yuxtapuestos de las burocracias nacionales capitaneadas por las Cancillerías se autodefinen, con propiedad, como una “gran familia”, pues gran parte de los negociadores participa del proceso hace muchos años”. Esto se verifica en la evidencia empírica recolectada en este trabajo.

Sin embargo, la situación comenzó a cambiar a mediados de los noventa, como resultado del creciente número de temas irresueltos en las instancias superiores (CMC) y la falta de avance en los SGT, integrados por funcionarios “sin suficiente autoridad para decidir” y con sobrecarga de responsabilidades.

Otros órganos de menor jerarquía creados *a posteriori* fueron el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) mediante la Decisión 18/98 (CMC, 1998a), integrado por altos funcionarios de las cancillerías de los Estados Partes. Fue creado con el fin de “consolidar y expandir” la “creciente dimensión política del Mercosur” (preámbulo). Su objetivo es “coordinar la agenda política interna y externa del bloque”, por lo cual, es el responsable del diálogo con terceras partes, como países, grupos de países u OIs (art. 2). El FCCP formula recomendaciones adoptadas por consenso, sometidas al CMC para su

consideración (art. 4). En 2002, mediante la Decisión 2/02 (CMC, 2002a), el CMC le delega las funciones atribuidas al GMC con respecto a diversas Reuniones de Ministros y especializadas, entre las cuales, se le delega la Reunión de Ministros del Interior, donde se tratan cuestiones migratorias (ver *infra.*). Este Foro “ha funcionado sólo de manera esporádica” (Bouzas, et. al., 2008: 41).

También se creó en octubre de 2003 mediante la Decisión 11/03 (CMC, 2003a) la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) “integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte para el MERCOSUR y por un Presidente” que debe ser “una personalidad política destacada, de nacionalidad de uno de los Estados Partes” (art. 2). Este Presidente puede representar al Mercosur ante terceros países, grupos de países u Organismos Internacionales por mandato del CMC (art. 5).

Bouzas (2005: 4) sostiene que la existencia de órganos de menor jerarquía que “no constituyen instancias preparatorias del funcionamiento de los órganos superiores, aun cuando puedan elevar a las instancias superiores temas en los que no alcanzan un acuerdo o en los que es necesaria la intervención ministerial” provoca una “superposición de instancias decisorias y la existencia de amplias zonas donde las competencias son ambiguas”. Estos factores provocan “inconsistencias, conflictos de normas y ausencia de jerarquía en las prioridades”.

La CCM, creada en el POP, también contó con este tipo de órganos: en su ámbito se establecieron “diez Comités Técnicos (CT) encargados de las negociaciones técnicas y de proveer asesoramiento (sin capacidad decisoria) sobre el diseño y la implementación de los instrumentos de política comercial común, así como de administrar los asuntos comerciales intra-regionales”. La CCM tuvo su “pico” de Directivas en 1995, luego de lo cual su número comenzó a decrecer (Bouzas, et.al., 2008: 47).

Esta estructura requirió ser revisada en diversas ocasiones<sup>315</sup>. En 1995 y 2000 se realizaron modificaciones. La Decisión 59/00 del Consejo Mercado Común (CMC, 2000a) dispuso la reestructuración de los órganos dependientes del GMC y CCM. Así, la estructura quedó con 14 SGT, 8 reuniones especializadas y 4 grupos *ad hoc*. Asimismo, se establecieron mecanismos para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos para estos sub-órganos (arts. 9, 10, 11, 13, 16; CMC, 2000a).

---

<sup>315</sup> De hecho, se reconoció la necesidad de una reforma institucional del Mercosur, la que, a pesar de haberse creado un grupo *ad hoc* para lograrla (mediante la Decisión 21/05 del CMC), aún no se ha realizado (ver Caetano, et.al., 2008).

El Mercosur es descrito como un PIR con una estructura orgánica “flexible” y, en línea con el espíritu gradualista del Mercosur, con una “agenda abierta” y en “continuo movimiento” (Botto, 2011: 18). Esto es producto de un contrato inicial “muy incompleto” (abierto en términos de Laursen, 2010b). Dichas características dieron como resultado que la construcción de la estructura institucional del bloque se fuese dando en etapas, junto con la modificación, creación y supresión de órganos auxiliares en diversas ocasiones. Para esto, se hizo necesario revisar periódicamente la “coherencia” de la estructura institucional (como se hizo en 1995 y 2000, ver *supra.*) (Bouzas, et.al., 2008).

Además, en cuanto a la oferta de políticas e instituciones, hay una doble deficiencia de liderazgo: el CMC, al ser el principal órgano de toma de decisiones, debería conducir y administrar el proceso de integración. Sin embargo, ha mostrado tener un rol marginal, que no fue suplido por el GMC, un órgano burocrático-institucional (Bouzas, 2005: 7).

Durante la primera década de existencia del Mercosur, los problemas de acción colectiva (en particular las posibilidades de defección) y el estímulo a la cooperación fueron gestionados a través de interacción reiterada, vinculación de temas y consideraciones de reputación, utilizando mecanismos poco transparentes y recurriendo a la autoayuda<sup>316</sup>. Así, los Estados y en especial el mayor socio, Brasil, mostraron reiteradamente resistencias a acordar la creación de regímenes y mecanismos más transparentes que aumentarían el costo de los incumplimientos (Bouzas, et. al., 2008: 60) (o ‘instituciones de compromiso’, ver capítulo 2). Este funcionamiento inicial quedó institucionalizado en el PIR, por lo que continuó en la década siguiente.

El rol de Brasil como “líder renuente”<sup>317</sup> fue tratado por diversos autores (Soares de Lima, 2008; Mattli, 1999). Si bien Brasil siempre tuvo una presencia “apabullante” (Margheritis, 2013: 545, trad.propia), se destaca que es reacio a utilizar su posición económica y política, y asumir costos en pos de ejercer un liderazgo regional (Mattli, 1999: 160). Mucho menos, se muestra dispuesto a “agrupar” (*pooling*) y delegar soberanía, que serían para Laursen (2010b: 267, trad.propia) “las maneras más obvias para crear compromisos creíbles”. Para Soares de Lima (2008), el liderazgo que ejerce Brasil, siguiendo las categorías establecidas por Young (2001) es de tipo “empresarial” e “intelectual”, ya que resalta la voluntad política de los gobiernos y no necesariamente

---

<sup>316</sup> Entendida desde una perspectiva realista, como el interés de autopreservación (ver Waltz, 1988).

<sup>317</sup> Sobre el liderazgo de Brasil en Latinoamérica, ver por ejemplo Soares de Lima (2008).

tiene implicaciones desde el punto de vista de los grados de compromiso y obligación asumidos o de su implementación doméstica. Brasil prefiere los ámbitos global y multilateral antes que el regional. Esto, en su visión, tiene orígenes en la historia (de desconfianza) de este país con el resto de la región y se dificulta por algunos factores domésticos (las asimetrías distributivas en su interior, las dificultades políticas y burocráticas para la implementación de las iniciativas regionales y la escasa disposición de las elites económicas a asumir costos de un liderazgo regional). La existencia de otras alternativas de cooperación regional (tales como el ALBA), la enorme diferencia de escala entre Brasil y el resto de los países de la región, junto con el carácter cortoplacista de la cooperación sudamericana (sujeta a cálculos electorales), complican aún más las posibilidades de que Brasil asuma y ejerza un liderazgo de tipo “estructural”, que coordine la políticas regional y doméstica. Para Gratius (entrevista, Madrid, 26/2/2014) este rol de Brasil, la asimetría en su posición económica, política y estratégica con respecto a sus socios, y el fuerte rol de los presidentes en el PIR hacen imposible que se pueda pensar en un modelo supranacional.

La falta de eficiencia de los mecanismos institucionales, en la perspectiva de Malamud (2011) y Malamud y Schmitter (2006)<sup>318</sup>, fue sustituida por una “dinámica interpresidencial”, o “diplomacia presidencial” –un tipo “extremo” de intergubernamentalismo-, sostenida por los diseños presidencialistas de los regímenes políticos de los Estados Partes. Dicha dinámica, cada vez más frecuente, explica los logros (el “éxito relativo” en sus palabras) del bloque en la “época de oro” o “era de los mercados” del Mercosur. Las cumbres anuales de presidentes, que tienen lugar generalmente dos veces al año, incluso con las del CMC, se convirtieron en la “fuerza propulsora” del proceso integrador, a través de negociaciones directas entre los Presidentes, que intervienen cada vez que se requiere realizar una decisión “crucial”. La participación directa de los Presidentes permitió romper *impasses* y encontrar soluciones pragmáticas (Bouzas, 2005: 12) a problemas de acción colectiva.

Todos estos factores redundaron en una “ausencia de orientación estratégica sobre áreas prioritarias para el proceso de negociación” (Bouzas, et. al., 2008: 60).

---

<sup>318</sup> Para estos autores (2006), esta dinámica, junto con la baja interdependencia que registra el bloque, son los factores que explican que no haya habido mayores *spillovers* en el Mercosur.

En resumen, predomina una visión pesimista en cuanto a la eficacia<sup>319</sup> del funcionamiento de los órganos del Mercosur, que con el tiempo comenzaron a demostrar sus limitaciones. Esto es así, ya que la estructura institucional confunde niveles de responsabilidad y duplica atribuciones y mandatos (Bouzas, 2005: 7). “La imagen que predomina es la de instituciones poco creíbles y eficaces”, que persisten “por las características estructurales” del PIR (una interdependencia modesta y muy asimétrica entre los Estados Partes), y “por la precariedad de las propias tradiciones institucionales domésticas” (Bouzas, et. al., 2008: 58).

Botto (2011: 22-25) coincide con que el Mercosur “alcanzó niveles de cooperación laxos, incluso más bajos que los inicialmente consensuados” y que creó “instituciones regionales con funciones superpuestas y competitivas”. A esto se suma “la disminución o el recorte de sus metas iniciales, especialmente en aquellas políticas regionales en las cuales los objetivos iniciales eran alcanzar niveles elevados de cooperación interestatal con esquemas de institucionalidad de alcance supranacional”. Es decir que en determinadas agendas de políticas, en especial aquellas “con impactos distributivos” predominan visiones centradas en la autoayuda y los cálculos de ganancias relativas: “los países del bloque perciben que la distribución de los beneficios no será equitativa sino que beneficiará sólo a uno de ellos”.

Sin embargo, Botto (2011) sostiene que, dentro de este proceso, hay aspectos positivos a destacar: el Mercosur amplió su agenda, llegando a abarcar “todas las facetas de integración”: económica, política, social y cultural (Gratius, 2008: 19), a modo de efecto *spillover* (Kaltenthaler y Mora, 2002: 76-77). Gratius (2008: 17-18) coincide con esto, sosteniendo que la fortaleza del Mercosur consiste en “ser un instrumento político”. Además de constituir un “instrumento de negociación colectivo frente a terceros socios comerciales”, impulsa la integración entre sus miembros de manera multidimensional: en su ámbito se han creado unos 380 foros de cooperación en diferentes ámbitos, algunos de los cuales son los que aquí se tratan. Todo esto ha incrementado la confianza y en consecuencia, la cooperación entre los Estados miembros (Kaltenthaler y Mora, 2002: 77), como se ve en este trabajo.

Botto (2011) amplía esta observación, notando que las asimetrías existentes y la mencionada ‘ausencia’ de un liderazgo claro “generan una situación de aparente inercia regional”. Esta inercia, permite que el PIR siga avanzando “hacia la armonización

---

<sup>319</sup> Evaluada en cuanto a la capacidad de las instituciones de dar respuestas a las demandas de toma de decisiones y gestión del proceso de integración (Bouzas, et. al., 2008: 57).

implícita de políticas, promovida por la transferencia de experiencias y conocimiento técnico entre burocracias nacionales y regionales”, funcionarios, políticos y técnicos “a través de las redes de políticas públicas” y en menor medida, y dependiendo de las agendas, fueron incorporando también a los actores privados en las discusiones. Este es un proceso ‘inercial’, inevitable. Es producto de la construcción misma de la región y de “procesos de socialización de ideas” (Botto, 2011: 25, Botto y Scardamaglia, 2011: s/p) que se dan dentro de ella. Estos procesos se inscriben, para la autora, en tres “niveles de cooperación de carácter progresivo” identificables en los PIR: el intercambio de información, la coordinación de acciones conjuntas y la creación de regulaciones “supranacionales” (Botto, 2011: 22). Así, el Mercosur ha tenido entre sus principales “efectos positivos” (si bien no buscado) su capacidad de actuar como instrumento de transferencia de políticas entre los países miembros. El objetivo de estos intercambios “fue *armonizar las prácticas regionales a los patrones y regímenes globales*, sobre los cuales muchos países habían firmado compromisos políticos, pero no sabían o no tenían recursos para poner en práctica” (Botto y Scardamaglia, 2011: s/p, cursiva propia). Por todas estas razones, dichas autoras afirman que “el Mercosur llegó para quedarse”.

### ***7.2.2. Los órganos con competencias en materia migratoria***

Si bien el TA no creó ninguna instancia institucional en la que participaran actores no gubernamentales ni que previera el tratamiento de cuestiones sociales, casi inmediatamente después de su firma comenzó a “gestarse el reconocimiento de la existencia de una dimensión social del Mercosur” (Ermida Uriarte, 1997: 182). En consecuencia, comenzaron a formularse medidas más relacionadas a estas cuestiones y más cercanas a la ciudadanía del bloque.

El reconocimiento de la dimensión social del Mercosur y de la consecuente necesidad de construir su espacio social quedó plasmado en el “Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000”, aprobado por Decisión 9/95 del Consejo Mercado Común (CMC 1995a), el que reconoce que “la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad”, atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico Social la función de garantizar “la adecuada participación de los sectores involucrados” (Ermida Uriarte, 1997: 188). Pero no incluye referencias a la libre circulación. El tema migratorio fue el último en alcanzar consensos (Mármora y Cassarino, 1997). Dicho programa “marcó un punto de

inflexión” en el PIR ya que consagró el objetivo de profundizar la integración mediante la consolidación y perfeccionamiento de una UA, así como establecer líneas de acción que permitieran la expansión del PIR para convertirse en multidimensional, abarcando áreas de política muy diversas (Ferreira y Payssé, 2003: 40-41).

Los órganos con competencias en áreas sociales establecidos a partir de dichas instancias fueron los siguientes:

#### 7.2.2.1. *Los Subgrupos de Trabajo n° 11 y 10*

Una de las primeras acciones en torno al reconocimiento y construcción de la ‘dimensión social’ del Mercosur es la Declaración de Montevideo, firmada en mayo de 1991, emitida por los Ministros de Trabajo de los cuatro Estados miembros, en la que se señalaba la necesidad de “atender los aspectos laborales del Mercosur”. Allí se proponía la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del Mercosur, y también se mencionaba la posibilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur (Ermida Uriarte, 1998: 4). Sin embargo, la propuesta no fue considerada y el Mercosur permaneció todo su primer año sin ámbitos institucionales sociolaborales.

Con el apoyo de la OIT, las principales centrales sindicales del Cono Sur unificaron una estrategia de participación para incluirse en el PIR. Si bien en el debate intra-sindical predominaba la idea de que el Mercosur era un organismo pro-mercado, lo que incluso se reflejaba en su nombre, su estrategia se basó en la consideración de que

entonces si lo hacen sin nosotros está garantizado que los pueblos van a sufrir por el libre comercio y si lo hacen con nosotros, de última digamos lo que puede pasar es que perdamos la batalla, *pero nosotros preferimos participar* y que la sociedad nos siga viendo como si fuésemos traidores, pero garantizar que si está el movimiento sindical exista algo como llamado de justicia social. No estoy usando la frase adrede, sino que es en el Tratado de Asunción a algún estúpido se le ocurrió poner que el tratado [...], y dice para esto, esto y esto con justicia social<sup>320</sup>, entonces los trabajadores, las organizaciones de las coordinadoras dijeron, si es con justicia social tenemos que estar nosotros (representante CGT Internacional y CCSCS, entrevista, CABA, 29/10/2015).

---

<sup>320</sup> En referencia a los considerandos del TA, donde se establece que uno de los objetivos del Mercosur es el “desarrollo con justicia social”.

Como resultado de sus gestiones, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)<sup>321</sup> en diciembre de 1991 se reunió con los Ministros de Trabajo en Foz de Iguazú en lo que constituyó el primer encuentro formal del movimiento sindical con la estructura orgánica del Mercosur. Esto fue así ya que, previo a esta reunión, “la CCSCS aprobó, como una de sus prioridades de trabajo, la necesidad del rol protagónico que las centrales sindicales debían tener en la integración económica y social del cono sur” (CCSCS, 2014: s/p). Como se ve en este Capítulo, la ‘coalición’ de los diversos sindicatos y su presentación de demandas ayudó a reducir la complejidad de las negociaciones (Zartman, 2003).

En aquel primer encuentro, la CCSCS propuso la creación “urgente” del SGT 11, “que incorpore la problemática específica de las políticas sociales” y la “participación plena” de las organizaciones sindicales.

Días después de esa reunión, el GMC dictó la Resolución 11/91 (GMC, 1991a), aceptando la recomendación que la RTM habría realizado siete meses antes (CCSCS, 2014; Robles, 2004b: s/p). Un representante de la CTA (entrevista, CABA, 7/7/2015) cuenta que el origen de la composición tripartita de los órganos se encuentra en que los empresarios ya tenían llegada a los gobiernos:

[...] y no pelear un espacio con el empresario, y aunque parezca contradictorio, lo dijimos porque, en aquel momento cuando peleábamos la apertura de estos espacios, los *empresarios ya tenían un espacio donde nosotros no entrábamos. En realidad discutían en otro lugar con los funcionarios y dictaban las normas y nosotros quedábamos afuera* e igual generamos espacios para obligarlos a discutir con nosotros y poder avanzar. Esa fue la estrategia de por qué están los empresarios.

Una representante de la CGT Internacional y de la CCSCS (entrevista, CABA, 29/10/2015), explica que fueron los Ministerios de Trabajo quienes “usaron sus astucias” e incluyeron a los empresarios bajo la idea de que “bueno si estamos los dos, no le pueden decir que no a los empresarios”.

Así, durante el “periodo de transición” del Mercosur, se crearon Subgrupos de Trabajo (SGT) en la órbita del Grupo Mercado Común (GMC) con el fin de “organizar el *trabajo técnico* necesario para el avance del proceso de integración” (art. 13, Mercosur,

---

<sup>321</sup> “La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), es un organismo de coordinación y articulación de las centrales sindicales de los países del Cono Sur. Fue fundada en Buenos Aires, con apoyo de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) en 1986” (CCSCS, 2014: s/p). Es una instancia de coordinación, no llega a constituir “una verdadera organización internacional con estructura y autoridades propias” (Ermida Uriarte, 1997: 190). Sus miembros son: de Argentina: CGTRA y CTA; de Brasil: Força Sindical, CUT, CTB, UGT y CGTB; de Chile: CAT y CUT; de Paraguay: CUT, CNT y CUT-A y de Uruguay: Instituto Cuesta Duarte (PIT-CNT).

1991, cursiva propia). El presidente de la CCSCS (entrevista, CABA, 29/10/2015) explica que para ellos los Subgrupos debían ser “un espacio semi político”, sin embargo, “los gobiernos de aquel entonces plantearon un espacio técnico, vamos a estudiar todas las leyes, vamos a comparar esto, etc.”, que fue la visión que predominó, como se puede ver en esta norma.

Entonces, se puede afirmar que los SGT son instituciones creadas dentro del proceso institucional del Mercosur, como resultado (*outcome*) de una demanda de los sindicatos, si bien su carácter estuvo más relacionado con el contexto neoliberal en que fueron creados. La demanda sindical estuvo inspirada en su interés de participación en el PIR, lo que denota su poder en las temáticas sociolaborales y su capacidad de llegada a los gobiernos y, mediante estos, a los mecanismos (intergubernamentales) regionales.

Como explica el presidente de la CCSCS (entrevista, CABA, 29/10/2015), la demanda “tuvo que ver con la realidad política del momento”, con el contexto neoliberal:

Nosotros no teníamos espacios, en los Ministerios de Trabajo de nuestros países prácticamente eran secretarías dependientes de los Ministerios de Economía, con lo cual no había el espacio clásico para las demandas, los reclamos. Y se encontró que en el inicio de los noventa el Mercosur al haber aceptado crear ese Subgrupo número 11 *abre una ventanilla que no teníamos en el orden nacional*. Por eso en la primera etapa nosotros tuvimos mucha actividad nivel de Mercosur.

Los SGT de esta primera etapa funcionaron entre 1992 y 1995. Desde su suspensión en 1995 y hasta parte de 1996, cuando comenzó a trabajar el FCES, no funcionó en el Mercosur ningún organismo sociolaboral, “quedando marginados los actores económicos y sociales del proceso de negociación regional” (Robles, 2004b: s/p).

Los asuntos migratorios fueron tratados por los SGT 11 de “Asuntos Laborales” (GMC, 1991a), posteriormente denominado de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” (GMC, 1992b), que incluía una mayor cantidad de temas a ser tratados por el Subgrupo. Algunas cuestiones migratorias también fueron tratadas en el SGT 2 de “Asuntos Aduaneros”<sup>322</sup> (establecido en el TA). Estaba formado por representantes designados por los gobiernos (GMC, 1991b), si bien participaban de sus reuniones “especialistas en migración de los cuatro Estados Partes”. Sus trabajos se limitaban al tema ‘tránsito’ de personas, sin incluir aspectos más amplios referidos al establecimiento de los nacionales de los Estados Partes en otro de ellos (Mármora y Cassarino, 1997: s/p).

---

<sup>322</sup> Este SGT deja de existir en 1995. En el año 2000 se reestructuran los órganos especiales del GMC y este SGT pasa a ser el Comité Técnico 2 de Asuntos Aduaneros (CMC, 2000a).

El SGT 11 comenzó a reunirse a mediados de 1992. Fue el primer órgano sociolaboral del bloque y tenía por objetivo lograr la *libre circulación de los trabajadores*. La tercera de sus ocho comisiones<sup>323</sup> se dedicaba a empleo, y allí se debatían estas cuestiones. Una característica destacada de este subgrupo fue su conformación tripartita: el subgrupo y sus comisiones sesionaban en conjunto con representantes gubernamentales de los Ministerios del Trabajo (ministerio que, de acuerdo a una funcionaria del mismo, entrevista, Montevideo, 21/10/2015, “fue el encargado de liderar el proceso en el cual desde entrada se incorporó esta visión tripartita”), de organizaciones empresariales y de los trabajadores. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país<sup>324</sup>. El tripartismo para este SGT fue la primera experiencia de este tipo de organización dentro de la estructura institucional del Mercosur. Para tener esa estructura, el GMC tuvo que dictar una Resolución Especial (GMC, 1992c) en la que dispone que la organización a aplicar al SGT debía ser conforme a la “de los trabajadores y empleadores imperante en cada Estado Parte para la constitución de sus Delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo”. Por esto, la composición tripartita debería seguir el modelo que los países utilizaban para sus delegaciones nacionales frente a las conferencias de la OIT.

Las reuniones de este SGT se dividían en dos partes: la primera (“preparatoria”) tenía el objetivo de analizar los puntos previstos para cada una de las Comisiones Temáticas. Estos debates duraban por lo general dos días y emitía conclusiones a modo de recomendación, elevadas a las autoridades del Subgrupo (Coordinador y Subcoordinador).

La segunda parte de la reunión también tenía una duración promedio de dos días. En ella, los Coordinadores y Subcoordinadores analizaban los resultados del trabajo de las Comisiones. En el Plenario de estas reuniones se revisaba la labor realizada, en presencia de los actores sociales, quienes podían manifestar objeciones. En una segunda

---

<sup>323</sup> Comisión 1: sobre relaciones individuales de trabajo y costos laborales; comisión 2: sobre relaciones colectivas de trabajo; comisión 3: sobre empleo y migraciones laborales; comisión 4: sobre formación profesional y reconocimiento de aptitudes profesionales; comisión 5: sobre seguridad e higiene en el trabajo; comisión 6: sobre seguridad social; comisión 7: sobre sectores específicos; comisión 8: sobre Principios.

<sup>324</sup> Si bien en 1994 y 1995 se crearon el Consejo Industrial del Mercosur y el Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur, los empresarios no coordinan posiciones entre sí, ni entre países ni a nivel nacional (representante empresarial argentino, entrevista, CABA, 14/10/2015; representante del CNC Brasil, entrevista vía Skype, 16/11/2015; representante empresarial uruguayo, entrevista, Montevideo, 23/10/2015). De hecho, como indicó un representante empresarial argentino en la entrevista realizada, muchas veces existen disensos entre las cámaras empresariales de los distintos países y si bien se formó el Consejo de Cámaras, “hay un estatuto, hubo reuniones, pero no pasa nada”.

parte de esta segunda reunión (“etapa decisoria”), reservada para las autoridades gubernamentales, se llegaba a una conclusión que, posteriormente, era elevada al GMC (Corres, 1997: s/p) (arts. 21 y 26, CMC, 1991c).

Las decisiones generalmente eran tomadas por consenso, para lo que resultaba obligatoria “la presencia de todos los Estados Parte”. Por lo tanto, el tripartismo era sólo ‘de consulta’ ya que para la toma de decisiones sólo contaban los gobiernos como actores autorizados (funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina, entrevista, CABA, 4/12/2014) lo que, algunos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina consideran que es “razonable” (entrevista, CABA, 17/12/2013) ya que, como se ve *infra.*, dichos funcionarios consideran que el veto de todos los sectores ralentizaba los acuerdos. Este tipo de opinión por parte de los *policymakers*, demuestra y refuerza el rol central de los gobiernos en la cooperación regional. Como fue mencionado, al ser un órgano auxiliar, el SGT emitía Recomendaciones al GMC a efectos de que este último adoptara una Resolución de carácter obligatorio.

En el Cronograma de las Leñas (CMC, 1992) se establecieron sus objetivos y tareas, centrados en la investigación, análisis y elaboración de informes de los regímenes jurídicos de los Estados parte y sus asimetrías, para la posterior formulación de propuestas con el fin de armonizar las legislaciones nacionales.

En el marco de este grupo se realizaron diversas propuestas, entre las cuales, la conformación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), creado a partir del Protocolo de Ouro Preto. La propuesta de creación de este Foro fue elaborada por la CCSCS, quien defendía “la creación de un foro de representación de la sociedad civil, con el objeto de reforzar la participación de la misma en el proceso de negociación y construcción del Mercosur” (CCSCS, 2014: s/p).

En una de las reuniones del SGT 11, integrada exclusivamente por representantes gubernamentales, los coordinadores decidieron suspender los trabajos de las comisiones temáticas para readecuar los plazos de la integración social a la económica y replantearse la naturaleza y objetivos del SGT y su futura dinámica (lo que llevó a la ya mencionada inexistencia de ámbitos en los que participaran actores no gubernamentales en el Mercosur por más de un año). Como resultado, se propuso al GMC una modificación sustancial de la forma de actuación del SGT y sus estrategias futuras. Los puntos propuestos fueron los siguientes: primero, se consideró que se debían reemplazar las actividades de investigación, análisis y diagnóstico de políticas por otras que permitieran al SGT convertirse en un “instrumento operativo” que diese “insumos

concretos al GMC para apoyar sus decisiones en los temas sociolaborales”. Segundo, se debía priorizar temas específicos “acordes con los avances y requerimientos de la integración”. Para eso, se propuso tratar un número menor de temas pero con mayor profundidad, para “concentrar los esfuerzos y lograr la obtención de resultados a corto plazo, que a su vez estimularan la continuidad de otras acciones”. Tercero, se resolvió concentrar los temas de trabajo en tres Comisiones Técnicas, que priorizarían temas concretos, para lo que se convocarían grupos de trabajo especiales. Cuarto, con vistas a la conformación del FCES, se ratificó la necesidad de mantener y fortalecer el carácter tripartito del SGT (Ferreira y Payssé, 2003: 41).

El POP modificó los grupos de apoyo técnico, así, en 1995, el SGT n°11 pasó a ser el SGT n°10 sobre “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Siguiendo la propuesta elaborada, se mantuvo la composición tripartita del SGT anterior, así como el mecanismo decisional.

De acuerdo con el denominado “Programa Mercosur 2000” (CMC, 1995a), que establece las directivas generales respecto a los objetivos a cumplir en el área laboral (realizar un “examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales”, estimular “una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales, teniendo en cuenta, en lo pertinente, los compromisos internacionales asumidos por los Estados Partes”, art. 3.2), el SGT 10 definió sus metas en este ámbito. Así, en la Resolución 153/96 del GMC (GMC, 1996a) se le encomendó crear un observatorio permanente del mercado de trabajo, un sistema de certificación ocupacional, y otro de informaciones sobre formación profesional, y sobre todo “analizar la dimensión social del proceso de integración y las diversas alternativas para su formulación institucional”. La composición interna del SGT 10 consiste en tres comisiones temáticas de carácter permanente que se reúnen previamente al SGT (en general, una vez por cada Presidencia *Pro tempore*): 1) sobre relaciones de trabajo, que incluye las tareas realizadas por las anteriores comisiones 1, 2 y 8; 2) sobre empleo, migraciones laborales, capacitación y formación profesional, que tiene a su cargo las tareas realizadas por las Comisiones 3 y 4; 3) sobre salud, seguridad, inspección del trabajo y seguridad social, que asume las tareas de las comisiones 5 y 6. Estas comisiones realizan informes y recomendaciones de carácter técnico, que elevan al Plenario del SGT para su consideración. En el SGT también se incluye un Observatorio de Mercado de Trabajo, un espacio de información e investigación del mercado de trabajo regional, cuyo objetivo era organizar un banco de datos mediante el relevamiento de la

información estadística de los países miembro. Estaría integrado por un Consejo Gestor y una Secretaría Técnico Ejecutiva.

En virtud de su estructura flexible se crearon instancias especiales dentro del SGT. Entre estas, en 1997 se establece la Comisión *ad hoc* tripartita sobre Migraciones Laborales, que ha adquirido permanencia. Su objetivo era generar insumos para las propuestas que debía llevar adelante el SGT 10 al GMC en la materia. Con el correr del tiempo acotó sus objetivos, priorizando el estudio de las condiciones de trabajo en las regiones fronterizas (Pérez Vichich, 2007: 260), buscando conocer el perfil del trabajador fronterizo para elaborar una reglamentación sobre este tipo de migraciones. Esta Comisión está integrada por “los tres sectores del mundo del trabajo y un representante de las direcciones de migraciones de los países integrantes del Mercosur”, generalmente dependencias de los Ministerios del Interior (Ferreira y Payssé, 2003: 45).

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

Entre los órganos consultivos, el FCES tiene por objetivo principal integrar a actores no-gubernamentales a la estructura institucional del Mercosur. Entre sus funciones destacan:

- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional.;
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR;
- Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos;
- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social.
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR;

- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social.
- Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración (GMC, 2011a).

Estas funciones denotan su inspiración, tomada del Comité Económico y Social (CES) de la Unión Europea, creado atendiendo a la demanda de mayor participación de los sectores empresariales y sindicales (Portella, 1999 en Robles, 2004b: s/p).

Su máxima autoridad es el “Plenario del Foro” de delegados de las cuatro “secciones nacionales” (art. 5, GMC, 2011b). Cada “sección nacional” tiene derecho a doce delegados titulares y sus respectivos suplentes, no estando obligados a designarlos en su totalidad. Las secciones nacionales tienen autonomía para la composición de su estructura en el Plenario del Foro. Son estos las que determinan, en concordancia con su Reglamentos o prácticas internas, las Organizaciones representativas de los sectores económicos y sociales que participarán en el Plenario del Foro, cuidando que exista paridad en la designación de los delegados de las organizaciones de los trabajadores y empresarios, y cuando las condiciones así lo permitan, de los sectores diversos (art. 6). En la práctica, cada “sección nacional” quedó compuesta por 9 representantes por país del sector empresario, los trabajadores y los consumidores, a razón de cuatro sindicalistas, cuatro empresarios y uno del tercer sector (Bouzas, et.al., 2008: 47), sumando así un total de 36 miembros.

Los miembros del GMC y del CMC pueden asistir a las reuniones del Plenario del Foro, y hacer uso de palabra. Con reciprocidad, los miembros del Parlamento del Mercosur y de la CCM también tienen esa facultad (art. 7, GMC, 2011c).

Se reúne dos veces al año en forma ordinaria. Las Recomendaciones y Decisiones son adoptadas por consenso, con la presencia de todas las Secciones Nacionales (si bien esto es flexible en caso de lograr consenso en ausencia de una ‘sección’) (art. 16 GMC, 2011c).

El Plenario puede instituir Comisiones temáticas especializadas, Grupos de Trabajo y otros órganos, para el estudio, análisis y elaboración de propuestas e informes “que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones” (art. 12, GMC, 2011d).

El FCES empezó a funcionar en 1996. Hasta ese momento el único órgano del Mercosur que incluía representantes empresarios y sindicales (además de gubernamentales) era el SGT 10.

Si bien para algunos autores (Pérez Vichich, 2005: 430) este órgano ha tenido una importancia “crucial” para permitir a la “sociedad civil” ser incluida en el ámbito de la negociación regional, para otros (Bouzas, et. al., 2008: 47; Bouzas, 2005: 6), en la práctica, el FCES ha funcionado como “un vehículo de comunicación e intercambio *ex post facto*, más que un agente activo en la construcción de la agenda regional”. Ellos observan que hubo una escasa representación de ONGs y que no contó con presupuesto para financiar sus actividades, lo que dejó al órgano sujeto a la disponibilidad de recursos de los interesados. Con respecto al sector empresario, estos autores sostienen que el principal canal de participación de dicho sector en el PIR no ha sido esta institución sino el tradicional: el nacional, donde existen mecanismos formales o informales previos de interacción público-privada.

A esto se suma que, en el periodo estudiado, las recomendaciones del FCES “no eran tenidas en consideración por los organismos decisorios del Mercosur” ni eran consideradas prioritarias para los mismos, lo que para Almeida Freitas (2007: 239-240, trad.propia) evidenciaba su “ausencia de poder” y su “subordinación a los demás órganos del Mercosur”.

### 7.2.2.3. Reuniones de Ministros

Según lo previsto en el POP, el CMC creó las Reuniones de Ministros: de Economía, Educación, Justicia, Agricultura y Trabajo ya que “para el avance del proceso de integración del Mercosur resulta conveniente tratar determinados temas a nivel ministerial o por funcionarios de jerarquía equivalente” (CMC, 1991b; CMC, 1995b).

Los Ministros de Trabajo no se reunieron hasta la reinstitucionalización definitiva de la reunión mediante la Resolución 6/95 (CMC, 1995b), que formalizó su dependencia directa del CMC. A partir de entonces las reuniones se llevaron a cabo con relativa periodicidad, participando de ellas también ministros de Chile y Bolivia y en algunas oportunidades los de otros países de América y España.

Las Reuniones de Ministros de Trabajo (RMT) fueron marcando prioridades en la integración laboral del Mercosur, impulsando el estudio de estos temas, dando su apoyo

a lo propuesto por el SGT 10 y propiciando el análisis de sus resultados en la esfera del CMC. Su rol ha sido eminentemente político, convirtiéndose en una instancia necesaria para determinar e impulsar objetivos prioritarios para que sean desarrollados en los ámbitos técnicos laborales, como el SGT 10 u otros. Por eso, “tienen un rol preponderante en relación con la promoción y profundización de los aspectos sociolaborales de integración laboral”. También tienden a lograr la concreción de posiciones comunes de los países de la región como bloque en instancias internacionales o regionales (Ferreira y Payssé, 2003: 49-50).

En 1996 se creó la Reunión de Ministros del Interior (RMI) mediante la Decisión 7/96 (CMC, 1996). Su objetivo era el avance en la elaboración de mecanismos comunes, tendientes a profundizar la cooperación en las áreas de su competencia. Toma sus decisiones por consenso, las cuales se expresan mediante acuerdos (art. 3, CMC, 1999c). La seguridad fue identificada como tema prioritario de la RMI (OIM, 2012a). La estructura originaria de la RMI incluía: una Comisión Técnica, integrada por funcionarios de seguridad (OIM, 2012a), que revisaba el trabajo de los Grupos de Trabajo Especializados y los enviaba a los ministros para su aprobación; una Subcomisión de Seguimiento y Control, encargada de supervisar y evaluar la implementación de los acuerdos (que posteriormente fue eliminada); Grupos de Trabajo Especializados que reportaban a la Comisión Técnica. Entre los seis grupos, uno era el Grupo Especializado Migratorio creado mediante la Decisión 38/00 (CMC, 2000e). Por lo tanto, en esta instancia, las migraciones estaban tratadas desde una perspectiva de seguridad. Por esa razón, como se ve *infra.*, en 2003 se propuso la creación del Foro Especializado Migratorio (FEM).

Las Reuniones de Ministros tienen un carácter flexible (para Ermida Uriarte, “inorgánico”) y no son llevadas a cabo de manera periódica. Esto, sumado a la existencia de “contactos frecuentes y fluidos entre los Ministerios de Trabajo de los Estados parte del Mercosur” lleva a que “la importancia de estas reuniones de Ministros dependa, fundamentalmente, de factores coyunturales” (Ermida Uriarte, 1997: 189), característica ya señalada *supra.* en el funcionamiento de otros órganos (ver Malamud, 2011; Gratius, 2008; Malamud y Schmitter, 2006).

#### 7.2.2.4. *El Grupo de Servicios*

En este trabajo, se plantea que la oferta y demanda de servicios implica el desplazamiento de los agentes empresariales e individuales prestadores de servicios, además, la libertad de circulación de servicios y la libertad de circulación de personas en general están íntimamente vinculadas (Pérez Vichich, 1997), por lo que forma parte de la agenda de movilidad migratoria del PIR.

En 1995, como consecuencia del “propio proceso de integración mercosureña en los ámbitos económico y comercial”, se busca la incorporación de la ‘tercera libertad’ al proceso: la libertad de comercio de servicios (Pérez Vichich, 2007a). Para Botto (2013: 23), en cambio, la inclusión de la agenda de servicios en la agenda de negociaciones comerciales en el Mercosur aparece como una “imposición de los países centrales a cambio del acceso en bienes agrícolas”. Así, se crea el Grupo *ad hoc* de Servicios (GMC, 1995) y luego el Grupo de Servicios (GMC, 1998a), integrado por representantes designados por los gobiernos, con el mandato de organizar y llevar a cabo las sucesivas rondas anuales de negociación de compromisos específicos (se debían llevar anualmente, con un plazo máximo de diez años, con el fin de completar el Programa de Liberalización de Servicios del Mercosur).

#### 7.2.2.5. *La Comisión Sociolaboral del Mercosur*

En la Cumbre de Mandatarios de Río de Janeiro, 1998 se dictó la Declaración Sociolaboral del Mercosur, la cual creó otra instancia institucional (prevista en el art. 20): la Comisión Sociolaboral del Mercosur (CSL), constituida en 1999 como órgano tripartito auxiliar del Grupo del Mercado Común (GMC, 1999). Su conformación incluye: gobiernos, empresarios y trabajadores y cada una de las partes tiene poder de veto ya que las decisiones se toman por consenso, al igual que en otras instancias institucionales del Mercosur (aunque se incluyen flexibilidades, tales como la integración de abstenciones y la posibilidad de tomar decisiones en ausencia de algún miembro estableciendo un quórum mínimo de siete personas). Pero, como señala un directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014), si hay disidencia deciden el GMC y el CMC, es decir, instancias gubernamentales.

Su objetivo es elaborar informes o ‘Memorias’ sobre el desarrollo de los derechos individuales y colectivos previstos en la Declaración Sociolaboral (DSL) y su cumplimiento por parte de los Estados miembro. Las memorias se organizan por cada uno de los derechos contemplados en la DSL. También elabora planes, programas de acción y recomendaciones en respuesta a estos informes. Así, debate temas fronterizos e incluye temas económicos, comerciales y sociolaborales.

La CSL regional puede convocar a invitados especiales (como por ejemplo, a la OIT), mediante consenso, en calidad de exponentes u observadores.

Las CSL nacionales son instancias iniciales de preparación de los documentos de las Memorias, que deben ser presentados de manera anual a la CSL regional, que realiza un análisis preliminar y luego son remitidos y nuevamente analizados por el resto de las Secciones Nacionales. Estos documentos se refieren a la aplicación y cumplimiento de la DSL. Las CSL nacionales son de carácter tripartito, integradas por los miembros nacionales que representan al país y sector en la Comisión Regional. Tienen flexibilidad de funcionamiento, para adaptarse a las realidades específicas de cada país. Las decisiones se adoptan por consenso, de no existir, las propuestas se pueden elevar a la CSL regional (Ferreira y Payssé, 2003: 48).

#### 7.2.2.6. *El Foro Especializado Migratorio (FEM)*

En la reunión de la Comisión Técnica de la RMI de septiembre de 2003, Argentina planteó la revisión de la estructura de la RMI, “dada la dificultad manifiesta y recurrente de constituir en su totalidad los distintos grupos de trabajo, así como también el excesivo costo económico que insume la realización simultánea de las reuniones con 8 grupos de trabajo, entre otras cosas” (Mercosur, 2015: 31). Según lo relatado por la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, CABA, 3/10/2014), la delegación argentina también planteó a las demás que “la existencia del Acuerdo de Residencia y la lógica del Acuerdo de Residencia” (ver *infra.*) hacían conveniente “que estuviera en tratamiento separados los temas migratorios [de los de seguridad] pero con esta situación hay que entender, no es que la mentalidad formada en temas de seguridad sea mala, sino que tiene una óptica diferente”. Si la decisión final la iban a tener los Ministros del Interior de cualquier manera, el objetivo de la creación de este órgano era que los funcionarios especializados en temas de migraciones y no de seguridad les hicieran llegar las normas. Entonces, de esa forma, el Ministro podía

decidir “políticamente qué le conviene o no y si, y si entiende necesario consultar a seguridad, que consulte a seguridad pero que él consulte. No que le llegue con este filtro ya, ya previo de seguridad”. En ese momento la entrevistada relata que hubo “resistencias” por parte de Uruguay y Paraguay, que finalmente fueron superadas.

De esta forma, el 20 de noviembre de 2003 mediante el Acta 04/03 de la RMI, se creó el Foro Especializado Migratorio y su respectivo reglamento (ambos documentos se elevaron a la RMI que los aprobó el día siguiente) (Mercosur, 2015: 32).

El FEM funciona dentro de la RMI y es coordinado por el FCCP. Participan en él diez países<sup>325</sup>. Comenzó sus actividades en 2004.

Está compuesto por secciones nacionales, integradas por un funcionario de cada Ministerio del Interior, así como de organismos competentes en el área de migraciones. Se reúne generalmente tres veces por semestre. Adopta acuerdos por consenso, los que son elevados directamente a la RMI (y ya no a la Comisión Técnica) para su consideración y/o aprobación, la cual luego también lo eleva al CMC, para que tome una Decisión. De esta manera, como relataba la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, se separó a las migraciones de la óptica de seguridad. Pero funcionarios de otros ministerios, como el de Trabajo de Uruguay, consideran que este Foro aún conserva “la perspectiva más de identificación y de seguridad de las personas” en comparación al SGT 10 “y también otras áreas del Mercosur que tenemos más la perspectiva de derechos de circulación de trabajadores en las mejores condiciones posibles. Incentivar la libre circulación de trabajadores y el pleno ejercicio de los derechos” (funcionario del Ministerio de Trabajo de Uruguay, entrevista, Montevideo, 19/10/2015).

Tiene como funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria y, principalmente, trabajar en el establecimiento de criterios de política migratoria compartidos que ayuden a armonizar las políticas, así como a definir una posición regional en la materia frente al sistema internacional. Una ex funcionaria del MREC argentina (entrevista, CABA, 24/7/2012) cuenta que

Van detectando aquellos problemas que traban la libre circulación, lo detectan, lo estudian... tienen una metodología de trabajo muy interesante, en el FEM. Porque detectan el problema, lo estudian, lo discuten, se analizan las diferentes, primero, las diferentes cuestiones institucionales que el problema plantea a cada uno de los países,

---

<sup>325</sup> Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

los problemas que tienen para resolverlos... las posiciones de los países en relación a cada problema, y después se hacen propuestas que se consensuan en la mesa.

Se trabaja en cuestiones muy concretas. En facilitar las formas de tramitar el pasaje, por ejemplo, por los controles fronterizos.

El Presidente del CNIg (entrevista, Brasilia, 13/11/2015) resume sus funciones en: la “agenda de simplificación para la circulación de personas, y por otro lado el tema del mercado de trabajo en donde se busca una posibilidad ampliada de circulación de trabajadores”.

Para Bogado (2012: 167), desde sus inicios, “ha funcionado como un observatorio de los temas migratorios del bloque”. Para Nicolao (2015: 10-11), dada la falta de incorporación de los acuerdos del Mercosur a las legislaciones nacionales (ver *supra.*), en la práctica, las tareas de este órgano estuvieron volcadas a la búsqueda de “metodologías para agilizar plazos y procedimientos de incorporación de instrumentos migratorios formalmente “vigentes” y a promover el compromiso en su implementación”, lo que se lleva a cabo a través de intercambios de experiencias, formación de funcionarios y cooperación técnica, que resultan ser el eje central de las iniciativas que se discuten allí. También, de la lectura de la Memoria Institucional del FEM (Mercosur, 2015), se ha podido ver que las delegaciones de algunos países directamente solicitan a las de otros países que presenten sus informes o expresan su preocupación en algunas ocasiones por la falta de internalización de las normas regionales. Por ello, para Nicolao (2014: 167), si bien “avanza en el diálogo político en la materia”, “está dedicado casi de lleno a la resolución de problemas de aplicación de los compromisos regionales”.

La forma de creación y la posición dentro de la estructura institucional del Mercosur de estos órganos sociolaborales ha sido objeto de críticas. Así, Robles (2004b: s/p) sostiene que la creación de estos órganos “no ha sido consecuencia de una voluntad clara y consciente de los gobiernos, sino más bien una respuesta poco sistemática a las demandas de los actores sociales de incluir la dimensión social en el proceso de integración”. Bouzas, et.al. (2008: 39) explican esto como parte del “*spillover* horizontal” del Mercosur: este PIR amplía sus funciones a sectores más allá del económico. Así, puede observarse que la estructura institucional del Mercosur fue evolucionando progresivamente, incluyendo más instancias con objetivos relacionados a cuestiones sociales e incluyendo a las migraciones, llegando a transformarse en un

proceso ‘multidimensional’, abarcando todas las áreas de integración (Botto, 2011; Gratius, 2008).

Por su lado, Ermida Uriarte (1997: 27), considera que los órganos de “participación ciudadana” del Mercosur “no tienen ninguna primacía – más bien todo lo contrario – sobre los órganos técnicos – económicos y diplomáticos – de ejecución”, por lo que su posición en la estructura jerárquica del Mercosur y el hecho de que no sean órganos decisorios, determina su menor relevancia en la estructura institucional del organismo.

Algunos representantes sindicales coinciden con esta visión pesimista de la participación de la sociedad civil en la estructura institucional del Mercosur: “uno de los desafíos es la participación social [ya que] la representatividad de esa participación ha disminuido cada vez más”. Sin embargo, el FCES

debería ser accionado muchísimas veces a lo largo de una presidencia pro-témpore. Hemos tenido tres-cuatro más o menos, consultas. Del 94 hasta hoy. ¿Qué significa? Significa que, aunque se haya creado en el ‘94, hasta ahora, nadie, a nadie, digo a todos los gobiernos que se sucedieron en el Mercosur, les importó mucho qué quería decir la sociedad civil sobre lo que estaban decidiendo. Si lo fuera, si se hubieran importado con eso, hubieran consultado. Pero quizás en una... de acelerar el proceso, para no esperar a ver qué dice el Foro sobre cada cosa, lo dejaron de lado. Y después de un tiempo, pongámosle unos cinco años, seis, 2006... 2008 para acá, entonces, casi 10 años, se empezó a impulsar la participación social en el Mercosur. Pero una participación social que es a veces muy... muy para la foto. Ponele, así. O sea, se pregunta qué quieren ustedes, se escucha, y listo. “Qué bueno que vienen acá, qué bueno que están acá, nos encantó”, como si fuera una participación social para legitimar lo que quieren hacer, los ejecutivos del Mercosur, ese es un punto.

[...] la *bola* que nos han pasado los presidentes en las cumbres sociales ha sido cada vez menor. Digamos que los ejecutivos del Mercosur quieren que la sociedad se manifieste, quieren que la sociedad diga lo que quiere y ponga su voz, pero eso no pasa en términos de, digamos, presidenciales. Los presidentes parecen no importarse [sic] mucho con lo que dice la sociedad en relación con lo que quieren del Mercosur, lo que piensan de los procesos, y todo (Representante UGT Brasil, entrevista, CABA, 7/7/2015).

Otros representantes como uno de la CGT Argentina (entrevista, CABA; 7/7/2015) coinciden: “[c]reo que está faltando, de alguna manera, un mayor sinceramiento, por parte de las instancias participantes. O sea una mayor escucha de lo que serían las organizaciones sociales”. Dos ex funcionarios de la OIM y de los gobiernos argentino y paraguayo, actuales consultores especializados en políticas migratorias (entrevistas, Asunción, 29/7/2015; CABA, octubre de 2014) están de acuerdo con la escasa participación de la sociedad civil en el Mercosur.

### **7.3. Tratamiento de la cuestión migratoria en las instancias institucionales del Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados)**

La cuestión migratoria se trata desde el inicio mismo del Mercosur, conformando “el núcleo crítico de la integración laboral y social” (Pérez Vichich, 2005: 414). Ahora bien, el tratamiento y el contenido de esta agenda han ido cambiando a lo largo del tiempo.

El Tratado de Asunción (TA), en su art. 1 menciona a la libre circulación de “factores productivos” como medio para lograr la constitución de un MC. Esto implica que las migraciones fueron concebidas bajo el objetivo de la libre circulación de los trabajadores (entendiendo a las personas como factor productivo). De hecho, el “Cronograma de las Leñas” (CMC, 1992), preveía hacia diciembre de 1994 la remisión de propuestas de medidas al GMC para alcanzar este objetivo.

Como indica Laursen (2012: 7), el TA es un “contrato de integración regional” incompleto, por lo que debe ser “gestionado” (*managed*), es decir, requiere de mayor coordinación *ex – post*. En los procesos de coordinación de un ‘contrato incompleto’, las negociaciones y el regateo sobre preferencias en conflicto continuarán a lo largo del tiempo. En palabras de Gratius (2008: 24): “el Mercosur es un proceso flexible que se fundamenta en la negociación permanente entre gobiernos con una base normativa más bien débil”. Por eso es que se crean más instancias institucionales para alcanzar el objetivo de creación del MC, y en respuesta a las demandas de los actores crecientemente involucrados en el PIR.

A continuación se desarrollan las políticas (*outcomes*), formuladas en el marco del Mercosur en la dimensión de ‘control o regulación de flujos migratorios’, en las áreas: normativa institucional (normas internacionales que tratan de manera directa los flujos migratorios), regulación y facilitación de flujos migratorios (instrumentos y acciones operativas llevadas a cabo por los órganos decisionales regionales con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, residencia de las personas en el territorio, medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en sentido estricto), y ‘fortalecimiento institucional’ (medidas para asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas).

Dichas políticas son el resultado del proceso de formación de demandas, presentación de las mismas a las instituciones, formulación de agenda dentro de estos (con objetivos de política, coincidentes o no con las demandas), interacción entre distintos actores, formación de redes de políticas y definición de oferta que lleva a la generación de una política regional.

Las mismas son tratadas cronológicamente, haciendo referencia a las variables mencionadas y a las temáticas abordadas por las políticas (laboral, seguridad social, migraciones fronterizas, etc.). En la primera parte, se desarrolla la primera etapa de este estudio: la “era” neoliberal, bajo el modelo de integración de regionalismo abierto. En la segunda, se trata la etapa 2002-2012, bajo un modelo “posliberal/poshegemónico”, desde la firma del Acuerdo de Residencia y todas las medidas que marcaron la nueva etapa, que llevaron a la ampliación de la cantidad de actores en las negociaciones, hasta el ingreso de Venezuela como miembro de pleno derecho al bloque y la apertura del proceso de incorporación de Bolivia.

### ***7.3.1. Tratamiento de la cuestión migratoria en el Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados) entre 1991 y 2002***

Como fue visto en la sección 7.1.1, en la década del noventa proliferaron los acuerdos comerciales, tanto a nivel regional como internacional, en un contexto político-económico-ideológico dominado por el neoliberalismo. Hurrell (2003: 261) lo atribuye a percepciones “ampliamente” compartidas del contexto internacional que llevaron a “convergencias de las políticas económicas domésticas y la política exterior”, es decir, que los niveles doméstico e internacional convergieran en el regional. Muchos funcionarios coinciden con esta percepción: “en ese momento se consideraba que había una situación porque además había mucha afinidad a nivel de los gobiernos y eso implicaba que había acuerdos importantes que podían realizarse” (funcionaria MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). Para un funcionario directivo del MTSS (entrevista, Montevideo, 21/10/2015), incluso “[t]al vez había más identidad ideológica cuando lo fundaron, cuando acá estaba la derecha, en Argentina la derecha, en Brasil la derecha en Paraguay la ultraderecha. Ahí había identidad”.

Esta etapa estuvo centrada en la integración económico- comercial, y las cuestiones sociales fueron dejadas en un segundo plano (“no le interesaban a nadie”, según un ex

representante UIA, actual CAC, entrevista, CABA, 14/10/2015), y “lo que era circulación de personas realmente no era un tema muy importante dentro de lo que fue el inicio del Mercosur” (Lelio Mármora, entrevista, CABA, 13/5/2015). “Se hablaba de la cuestión de la circulación de personas y después había un discurso de que bueno, la circulación de las personas está vinculada a la circulación de los factores de producción” (Presidente del CNIg, entrevista, Brasilia, 13/11/2015). Como se ve a continuación, los escasos acuerdos que fueron formulados estaban relacionados al control fronterizo, a la movilidad laboral temporal y alentaban la circulación de algunas categorías de personas.

Dado que se trató del primer PIR formal en estos países del Cono Sur, el impulso inicial de la integración llevó a realizar muchos acuerdos, que generan la percepción de que se dieron avances significativos: “[l]os logros hechos en los noventas te parecen mucho más prósperos porque partiste de la nada. Entonces la mínima cosa que hacías “upa, pusieron una luz” (funcionario directivo del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). “[C]uando en los noventa no teníamos nada. Entonces, lo poco que se consiguió en los noventa, fue como mucho” (Representante PIT-CNT Uruguay, entrevista, CABA, 7/7/2015).

Esta etapa se divide en dos subetapas: 1- 1991-1994, el ‘período de transición’ y 2- 1994-2002, con la instauración de la UA imperfecta. El periodo se inaugura con el Tratado de Asunción, la organización institucional del Mercosur, la práctica ‘ausencia’ de la dimensión social que dio lugar a la posterior creación de órganos y adopción de medidas sociolaborales.

#### *7.3.1.1. Los inicios: la ausencia de la dimensión social en el Mercosur*

En 1991, una de las primeras medidas tomadas por el CMC mediante la Decisión 12/91 (1991a) fue la instalación de canales preferenciales en puertos y aeropuertos para nacionales y residentes del Mercosur, elaborada a partir de una propuesta del SGT 2 “Asuntos Aduaneros” y lo acordado en la III Reunión del GMC, con el objetivo de implementar progresivamente “la integración, que implica un espacio regional donde pueden *circular libremente los ciudadanos y residentes* de los Estados Partes del Mercado Común, así como sus bienes, servicios y factores productivos” (cursiva propia, ver preámbulo). Así, en sus inicios, el Mercosur consideraba a la libre circulación de las

personas como un objetivo prioritario e incluyó la consecución de una política regional en esta línea dentro de su agenda de trabajo institucional, en los órganos principales (‘decisorios’).

Siguiendo esta línea y también a propuesta del mismo SGT 2, en 1993 se elaboró el Acuerdo de Recife (CMC, 1993a) y su reglamento (CMC, 1993b), para la aplicación de controles integrados en las fronteras del Mercosur. En dicho Acuerdo se dieron pasos importantes en cuanto a la armonización de conceptos técnicos, prácticas y procedimientos tales como “control”, “control integrado” y “punto de frontera”, regionalizándolos. Luego de un año de negociaciones bilaterales, en la Resolución 8/94 (GMC, 1994d) se determinaron los puntos de frontera a los cuales aplicaban dichos controles y en la Resolución 111/94 (GMC, 1994e) se otorgaron los recursos humanos y financieros necesarios para la gestión.

Un funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013) explica que estos acuerdos fueron resultado de un proceso de cooperación en el que las agencias de control migratorio nacionales buscaron simplificar procedimientos:

Habíamos empezado a trabajar mucho con el tema de la movilidad, cruce de fronteras, tener mismos registros, hasta de las tarjetas, aplicar mismo plazo para turistas, serie de pautas que tenían que ver con facilitar como empezar la movilidad en la frontera, en el ínterin también se firmó el acuerdo de Recife, que es controles integrados conjuntos en frontera, esto es en lugar de hacer un control en el país para salir y otro en la frontera en control para entrar al país vecino, empezamos a trabajar en controles integrados que significa que las autoridades de ambos países están en un mismo espacio físico. Por lo pronto pasas de dos paradas a una sola. Reducir tiempos, armonizar procedimientos, el hecho de trabajar juntos, si ellos avanzan en tal cosa uno podría copiar algunas prácticas y evitar irregularidades, esto fue evolucionando.

Esto debía ser hecho en una integración con objetivos definidos en torno a lo económico:

En un marco de integración claramente tiene sentido, si estamos yendo hacia una integración, pensando en un Mercado Común, que los capitales los bienes y los factores de producción circulen libremente, *ese factor de producción es el trabajo del migrante, el ángulo de la movilidad*. Por lo cual había que ver cómo empezar a buscar mecanismos regionales para que faciliten esa movilidad (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

De hecho, siguiendo la misma perspectiva economicista, el ciudadano es considerado un “cliente” y estas políticas deberían entonces brindar respuestas a las demandas del

“cliente-ciudadano”, facilitando, por ejemplo, si circulación a través de las fronteras. Esto es considerado una “marca positiva” que permanece de la etapa:

[...] en los noventa en Argentina y en la región con el neoliberalismo, una de las marcas creo positivas, es que el Estado debe brindar mejores servicios, que la persona/ciudadano es además un cliente no desde el punto de vista meramente económico sino que igual el Estado debe brindar un servicio. Una visión economicista. Creo que ha quedado cierta marca de que debemos brindar un mejor servicio y no que estamos esperando a las demandas del estado, sino que debemos anticiparnos a las demandas del *cliente ciudadano* (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

Ese mismo año (1993), mediante la Resolución 38/93 (GMC, 1993) se constituyó un grupo *ad hoc* para “analizar la viabilidad de confeccionar un documento único” para que los nacionales del Mercosur viajaran dentro y fuera de la región. Al año siguiente, mediante las resoluciones 112/94 (GMC, 1994a) y 114/94 (GMC, 1994b)<sup>326</sup>, se adoptaron medidas para unificar “criterios en materia de registro, tendiente a la instrumentación de un documento único de viaje”. El objetivo futuro era que los documentos de identificación nacional de todos los Estados parte compartieran datos básicos que allí se enumeraban, para armonizar criterios y posibilitar un “mayor entendimientos entre los Organismos Nacionales competentes de los Estados Partes”, así como para mejorar la “calidad técnica” de los documentos, lo que nota el carácter estrictamente técnico que se le daba a la medida, que buscaba regionalizar criterios de la documentación de entrada y salida de las personas. Además, mediante la Resolución 114/94 (GMC, 1994c), para “perfeccionar el sistema de identificación de personas” se creó un mecanismo de consulta entre los organismos competentes de los Estados parte para la “constatación relativa a la autenticidad del documento y los datos de filiación contenidos en el mismo, en los casos de dudas”. En esta etapa inicial, esta medida contribuyó a aumentar el diálogo y el intercambio de experiencias e ideas entre los organismos de migraciones de los países, que se incrementaría en el futuro.

Estas normas contribuyen con el intercambio económico y comercial, facilitan la circulación de los ‘factores productivos’. Debido a que son políticas cuya legitimidad se basa en la utilidad que ofrecen los resultados y son acuerdos puntuales cuyo costo de salida es relativamente bajo (Schmitter, 2011) se las puede definir como políticas de tipo ‘cooperativo’, en el área de regulación y facilitación de flujos migratorios,

---

<sup>326</sup> Modificadas en 1996 mediante la Resolución 63/96 (GMC, 1996f) y con otros ajustes ocasionales según los cambios de los documentos nacionales de los países.

(puntualmente) con respecto a la entrada y salida de personas del territorio y que dejan al margen a las otras dos subáreas de esta ‘área de regulación y facilitación de flujos’: las medidas que regulan la residencia de las personas y las que afectan a la ejecución de actividades laborales. Para Aguirre, et.al. (2010) estas medidas promueven compartir información para reforzar el control de las autoridades sobre la movilidad transfronteriza de las personas.

Este resultado fue producto de una demanda de integración generada en el SGT 2, que trata asuntos estrictamente comerciales, y aprobada en la institución (intergubernamental) encargada de las decisiones ‘políticas’, el CMC, donde el mecanismo decisional está mediado por el liderazgo de los países con mayor peso económico e intereses en esta línea. Esta política surge a partir de un interés y el gran impulso inicial para flexibilizar, liberalizar e incrementar los intercambios económicos intra bloque y de las personas que los realizaban, lo que demuestra la ‘estrecha vinculación’ entre migraciones y comercio (Hollifield, 2006; Pellerin, 1999a), como también lo nota un funcionario entrevistado (entrevista, CABA, 17/12/2013). Aquí, la coordinación regional de estos aspectos puntuales de políticas migratorias funcionó como instrumento para la integración y la liberalización económica (Pellerin, 1999a). Y viceversa, la integración regional, refuerza las cuestiones comerciales, lo que facilita la emergencia de nuevas políticas migratorias con una cierta apertura. Esto se realizó aisladamente del *policymaking* y los debates domésticos.

### 7.3.1.2. El Subgrupo de Trabajo 11

En el Cronograma de las Leñas (CMC, 1992) se previeron tres etapas en la agenda de trabajos que este órgano debía cumplir hasta fines de 1994: a) la realización de un diagnóstico y análisis comparativo de los regímenes jurídicos laborales de cada uno de los Estados miembro; b) la posterior identificación de asimetrías que pudieran perjudicar o demorar la libre circulación de los factores productivos o distorsionar la sana competencia entre las fuerzas productivas entre los países; c) la elaboración de propuestas y remisión de las mismas al GMC. Como fue mencionado, dichas propuestas debían estar destinadas a la armonización de las legislaciones nacionales y a la implementación de las políticas necesarias para consolidar *la libre circulación de los factores productivos*, condición inherente a un Mercado Común y a una integración regional con justicia social, que buscase el mejoramiento de las condiciones de vida de

los habitantes de la región (preámbulo del TA) (ver Ferreira y Payssé, 2003). Es decir que la agenda del primer órgano sociolaboral estaba orientada hacia el cumplimiento del objetivo establecido en el TA, la libre circulación de los ‘factores productivos’.

Este SGT, en base a lo dispuesto por el CMC y dentro de la estructura institucional del Mercosur, tenía la potestad de *sugerir* las medidas para lograr este objetivo es decir, de *sugerir* la definición de la agenda en esta temática a las instancias superiores (decisionales e intergubernamentales). Sin embargo, no tenía la potestad de *definir* agenda, lo que siempre queda en manos de los gobiernos. En esta primera etapa, entonces, la libre circulación de trabajadores “se colocó muy fuertemente sobre la mesa” (funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015), lo que se puede ver en las propuestas allí presentadas y debatidas.

Como resultado de su trabajo, el SGT 11 elaboró un documento de derecho comparado donde se establecieron “los diversos institutos normativos del derecho laboral y de la seguridad social, que identifica las principales características de los ordenamientos jurídicos laborales de los cuatro países”, los que fueron denominados “Nomencladores”. Con esta base, posteriormente se diseñó otro documento donde se identificaron las principales “similitudes y diferencias de las normas laborales que regulan las relaciones de trabajo de carácter individual” (Ferreira y Payssé, 2003: 39-40).

Otro de los resultados obtenidos en esta etapa fue el afianzamiento del concepto de “igualación hacia arriba” como pauta rectora de las futuras propuestas armonizadoras y el consenso respecto a la necesidad de establecer un piso mínimo de derechos laborales (Ferreira y Payssé, 2003: 39).

Cabe destacar también que los informes y estudios que llevó a cabo sirvieron para aumentar los niveles de información y comunicación entre los Estados Partes (Mizala y Romaguera, 1997), así como “abrir el debate, generar puntos de agenda” en la temática social, laboral y migratoria (Robles, 2004b: s/p).

La única comisión de este SGT que realizó “propuestas de algunas líneas de trabajo tendientes a la armonización de normas laborales” fue la n°8, de “Principios” que se convirtió en la más relevante del SGT por su rol de proposición de instrumentos de construcción del espacio social del Mercosur (Ferreira y Payssé, 2003: 40).

El SGT 11 también presentó diversas propuestas que no fueron concretadas durante su funcionamiento. Entre ellas: un sistema de visado para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios, un Sistema Integrado de Normas Migratorias, un proyecto sobre cooperación horizontal en formación profesional, un Acuerdo

Multilateral de Seguridad Social, una lista consensuada de Convenios de la OIT a ser ratificados por los cuatro países (se identificaron 34 convenios, de los cuales los países ya tenían 13 ratificados). Los convenios de la OIT fueron objetados por Argentina y el Acuerdo Social por Paraguay (Mizala y Romanguera, 1997).

Se realizó también un proyecto de Reglamento para regular la libre circulación de trabajadores en el Mercosur, un proyecto “muy ambicioso” elaborado por Santiago Pérez del Castillo, un abogado laboralista uruguayo (funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015) que no logró ser aprobado en el ámbito del SGT (Ferreira y Payssé, 2003: 39). Si bien para Ferreira y Payssé (2003: 79) este proyecto fue evaluado positivamente por “los sectores sociales y gubernamentales” del SGT y “fue sujeto de sucesivas actividades tendientes a obtener consensos para elevar una recomendación al GMC a efectos de su aprobación como Protocolo o Tratado” no llegó a ser materializado en ninguna normativa vinculante. La explicación que estas autoras encuentran es que “un instrumento de esta naturaleza parecía no adecuarse aún a la etapa de integración en que se encontraba el Mercosur, con avances y retrocesos continuos en los otros ámbitos de negociación, por lo cual no hubo consenso final para su elevación al GMC” (Ferreira y Payssé, 2003: 79-80). Almeida Freitas (2007: 242), en cambio, sostiene que fueron los gobiernos y los empresarios quienes no apoyaron la elevación de dicha propuesta al GMC.

#### 7.3.1.2.1. La propuesta de Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur

En 1994, la CCSCS presentó a los Presidentes del bloque una primera propuesta de Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur<sup>327</sup>. En la sección II de la misma se establecía el “Derecho a la libre circulación de trabajadores”, el principio de trato nacional (art.6) y disposiciones para hacerla efectiva, tales como: la armonización de las normas que establecen “limitaciones y prohibiciones” a los trabajadores, la “armonización de las condiciones de residencia en todos los Estados partes” y “la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fronterizos” (art. 7). Es decir, se promovía la adopción de normativa institucional, que incluyera disposiciones relativas a la armonización –adopción de estándares regionales- de algunos de los componentes de las mismas, buscando criterios definatorios comunes y

---

<sup>327</sup> La carta fue firmada por: la Confederación General de Trabajo (CGT) de Argentina, la Central Única dos Trabalhadores de Brasil, la Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) de Brasil, Força Sindical (FS) de Brasil, Central Única de Trabajadores de Paraguay y el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT/CNT) de Uruguay.

reciprocidad de trato al migrante en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios (sin hacer referencia a algunos de sus componentes, como lo es el reconocimiento de las calificaciones profesionales).

La demanda de los sindicatos de armonización de trato al trabajador migrante a través del establecimiento de la libertad de circulación de trabajadores fue producto de un complejo proceso de elaboración. Las centrales sindicales se basaron en las siguientes ideas: primero, que el Mercado Común debía establecer nuevas conquistas sociales, garantizadas por una legislación común, que incorporase los avances contenidos por los trabajadores en sus respectivos países. Además, esta era una forma de integrar activamente a los trabajadores en el PIR (Almeida Freitas, 2007: 228). Es decir que las demandas de estos sectores por la ampliación e internacionalización de los derechos de los trabajadores migrantes estuvieron basadas en consideraciones de poder relativo: al igual que cuando sugirieron la formación del SGT 11, la integración de los sindicatos y de todos los trabajadores al PIR incrementaría su jerarquía, capacidad decisional y de llegada a y dentro de las instituciones regionales.

Además, los intereses de los integrantes de la CCSCS fueron influenciados por estándares internacionales, particularmente aquellos de la OIT, junto con la experiencia y el conocimiento adquirido en el trabajo conjunto con esta Organización, lo que colaboró con el proceso de internacionalización de las políticas migratorias.

Esto se evidencia en su Preámbulo. Allí, la Carta declaraba que su “fuente inspiradora” era “el conjunto de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores”. Asimismo, se afirmaba la integración de los “principios básicos de las Declaraciones, Pactos y Protocolos que integran el patrimonio jurídico de la humanidad”<sup>328</sup>, muchos de los cuales también fueron utilizados en Europa para reglamentar la libre circulación de la fuerza de trabajo (Almeida Freitas, 2007: 229).

Para el control del cumplimiento de la Carta (en el área de fortalecimiento institucional) se proponía crear una Comisión de Derechos Sociales del Mercosur, de conformación tripartita (gobiernos, empresarios y trabajadores), designada por el CMC (Sección II).

---

<sup>328</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948), la Carta de Organización de los Estados Americanos OEA (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

Las discusiones sobre esta propuesta de Carta no prosperaron en el SGT11, por falta de apoyo de los representantes de los Estados miembro y los empresarios (Almeida Freitas, 2007: 235). En este sentido, Corres (1997: s/p), quien fue subcoordinador del SGT 10, expresa que “previamente a la elaboración de un instrumento internacional como una Carta de Derechos Fundamentales, es necesario establecer un período de adaptación que sea coincidente con el límite de la voluntad política de acordar expresada hasta la fecha por los Estados”, lo que para él “hace al requisito de efectividad”, es decir, “aparece como condición necesaria para su aplicabilidad que el instrumento se inserte dentro de los parámetros consensuados hasta la fecha entre los países que constituyen la expresión gráfica de su voluntad”. Y agrega que ese es el método utilizado por la República Argentina. Corres ilustra la posición de los gobiernos, basada en la consideración de que las medidas relativas a la dimensión social del Mercosur debían avanzar en la misma medida que lo hacía el proceso de integración económica. Este argumento se repetirá en otras negociaciones para la adopción de normas que preveían derechos en la misma línea que los propuestos en esta Carta.

### 7.3.1.3. ¿Resultados? Del trabajo del SGT 11

Uno de los datos más relevantes acerca de la etapa en la que funcionó este órgano es que ninguna de las propuestas elaboradas, consensuadas y elevadas al GMC por parte del SGT 11 fue aprobada y transformada en Resolución. Robles (2004b: s/p) encuentra que de las 291 resoluciones adoptadas por el GMC en el periodo en el que funcionaron los primeros SGT, ninguna provino del SGT 11, siendo el único Subgrupo que no vio ninguna de sus propuestas transformadas en Resolución del GMC.

Tabla 28. Resoluciones adoptadas por el GMC 1992-1994 provenientes de propuestas de SGT

<b>RESOLUCIONES ADOPTADAS POR EL GMC</b>												
<b>1992-1994</b>												
		<b>PROVENIENTES DE PROPUESTAS DE SGT</b>										
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>
1992	67	1	4	28	4	0	2	2	8	0	2	0
1993	93	1	6	50	1	0	0	3	11	2	0	0
1994	131	2	21	77		1	0	1	17	0	0	0

Total	291	4	31	155	5	1	2	6	36	2	2	0
-------	-----	---	----	-----	---	---	---	---	----	---	---	---

Fuente: Robles (2004b: s/p)

Klein (2000 en Robles, 2004b: s/p), afirma que en esta etapa y durante la presidencia de Collor de Melo, el gobierno brasileño “había establecido una estrategia de bloqueo parcial al SGT 11”. Esto demuestra la influencia del Estado con mayores recursos y poder para definir la agenda de las instituciones regionales. En esta *issue* de política, se demostró la reticencia del líder regional para utilizar su posición económica y política, y asumir costos en pos de ejercer un liderazgo regional (Soares de Lima, 2008; Mattli, 1999), y mucho menos a “agrupar” (*pooling*) y delegar soberanía para crear “compromisos creíbles” (Laursen, 2010b: 267) en áreas que no sean la económica, ni a asumir compromisos más allá de lo establecido en el ‘contrato inicial’. En estas instituciones el líder regional no mostró voluntad de ‘proveer’ integración en la materia, al considerar que no obtiene beneficios (*payoffs*) significativos por realizar esta acción. Como se pudo observar en el Capítulo 3, Brasil es el tercer receptor de inmigrantes del Mercosur, y la cantidad de estos inmigrantes es muy poco significativa tanto en relación a la población total (0,5%) como en relación al total de la población inmigrante (11,87% a finales de la década del noventa). De hecho, es de los cuatro socios, el que menor porcentaje de población mercosureña tiene con respecto al total de población extranjera del país. Además, en los noventa, para este país las migraciones no eran un tema relevante en la agenda, lo que cambia en los dos mil, como se ve *infra*.

El veto de las propuestas en este momento provino mayormente de los gobiernos, los principales tomadores de decisión, y quienes proveen la oferta de políticas. Para Perera (2010) la libre circulación era vista por “ciertos Estados” como una amenaza. Con esto coincide Pérez Vichich (2007b: 258), quien indica que “todos los sectores” mostraron una fuerte resistencia en este desarrollo, ya que “la libre circulación fue considerada por largo tiempo portadora de presuntos efectos desventajosos”.

El rechazo de los mencionados proyectos derivó en que en esta etapa no se produjeran resultados concretos en cuanto al objetivo principal del órgano: la armonización o coordinación de normas y políticas a nivel regional, para lograr la libertad de circulación de los factores de producción. El objetivo original del SGT “se diluyó en el transcurso de las reuniones, siendo reemplazada por la realización de diagnósticos migratorios y estudios comparativos de los cuerpos normativos migratorios vigentes en cada país, pero sin avanzar en las dimensiones concretas de la integración laboral y

poblacional” (Pérez Vichich, 2007b: 258). Almeida Freitas (2007) atribuye esta limitación del SGT 11 a la mera elaboración de estudios y diagnósticos a la acción de los gobiernos y grupos empresarios.

Los factores institucionales que colaboraron con esta falta de efectividad del SGT 11 en este momento, según Bouzas, et.al. (2008) tiene que ver con el hecho de que los SGT en general no contaban con “lineamientos y objetivos precisos”, tenían una sobrecarga de responsabilidades y desvinculación con otras instancias que trataran temáticas similares, lo que colaboró con su “decreciente efectividad”. A esto, se sumó el sistema de toma de decisiones, que permitía ‘vetar’ los posibles acuerdos a cualquiera de las partes. Una ex funcionaria del MREC argentina, quien participó en el SGT 10, coincide con esto, definiendo a este sistema como una “traba”: “pero es una de las trabas por el sistema de funcionamiento que se impusieron. No porque la sociedad civil no tenga que participar, al contrario. Es muy importante” (entrevista, CABA, 24/07/2012).

Otro funcionario de la Dirección de Migraciones del mismo Ministerio asegura que la igualdad de voto para todos los actores en este sistema termina actuando en contra de los objetivos iniciales previstos:

El tema es que cuando ponés al zorro a cuidar a las gallinas, el zorro se las come. Entonces, ponés a los empleadores, a votar, con poder de voto, o de veto, es un poco difícil, ¿no? Yo creo que tienen que participar, pero en términos de consulta, pero no de decisión. Por más que siempre se consensua... [...] pero, frena, frena, frena... los empleadores son muy terribles.

Y, de hecho, atribuye la razón de la falta de avances del SGT a su naturaleza tripartita, lo que se extiende al SGT 10: “Para mí es un error [...]. Un error en cómo ha sido concebido esto, ¿no? Es decir, porque yo creo que deberían haber estado en consulta. Pero no institucionalizados como miembros, porque realmente, no...” (Entrevista, CABA, julio de 2012). Con esto coinciden un ex funcionario de la OIM (entrevista, CABA, octubre de 2014) y un ex funcionario Paraguay y Argentina, consultor en políticas migratorias (entrevista, Asunción, 29/7/2015). Para una funcionaria del MTSS (Uruguay) presente en las negociaciones desde sus inicios (entrevista, Montevideo, 21/10/2015), el tripartismo “llevó a que las normas fueran distintas” a las del resto de los subgrupos.

#### *7.3.1.4. El Protocolo de Ouro Preto y el cambio en los objetivos de agenda (migratoria)*

En el POP (1994) se redefinen los objetivos a corto, mediano y largo plazo del PIR y se da inicio a la segunda subetapa. Así, el objetivo a cumplir sería llegar a conseguir una unión aduanera (imperfecta). Para algunos autores (Pérez Vichich, 2007), esto implicó un punto de inflexión (e incluso de retroceso en la agenda migratoria) ya que este esquema de integración admite como condición suficiente de existencia a la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios, dejando de lado a las personas. Sin embargo, aquí se considera que, siguiendo a De Lombaerde y Van Lagenhove (2005) los diferentes ‘niveles’ de integración pueden coexistir, intensificarse o aminorarse. Cabe recordar que los regionalismos sudamericanos no avanzan en “forma ordenada”, sino de manera “descentralizada a partir del accionar de una multiplicidad de actores” cuyos objetivos “coinciden solamente en algunas ocasiones”. En aquellas que “no coinciden se origina una puja de intereses, una competencia que tiene lugar en diferentes ámbitos [...]. Del resultado de estas pujas se va derivando el desarrollo del regionalismo, que avanza en algunas dimensiones y retrocede en otras” (Tussie y Trucco, 2010: 48). Una muestra de estos intereses divergentes es la presentación de propuestas por parte de los sectores sindicales, en pos de la liberalización de la circulación de los trabajadores, y el veto de los gobiernos argumentando que la etapa de integración en la que se encontraba el Mercosur lo impedía. Esto dio como resultado la adopción de normas que prevén amplios derechos, pero cuya naturaleza jurídica no deja en claro el ‘nivel de compromiso’ que implican, como se desarrolla en los próximos apartados.

Las transformaciones estructurales y de agenda que implicó el POP llevó a que la cuestión migratoria fuese abordada bajo el concepto de ‘migraciones laborales’, acotando el alcance de las políticas regionales en la materia (Pérez Vichich, 2007b), lo que esta misma autora y ex funcionaria considera un “retroceso” (Nora Pérez Vichich, entrevista, CABA, 24/07/2012). La otra modificación realizada implicó la ‘fragmentación’ de la temática y su centralización en la cuestión de los trabajadores fronterizos, lo que González y Jara (2007: 26) atribuyen a las “asimetrías” en la percepción de los actores en tanto al contenido y significado de la libre circulación, las cuales ya habían quedado de manifiesto en los debates y el rechazo de las propuestas en el seno del SGT 11.

La centralización del trabajo en las migraciones fronterizas funcionó como limitación del alcance y cantidad de trabajadores alcanzados por las normas regionales. Esto, sumado a la ‘fragmentación’ de la temática, dio como resultado que los ámbitos institucionales (“mal comunicados entre sí” según Cortina y Robles, 2006: 184-5 y Robles, 2004a: 19) que se ocuparían del tema a partir de ese momento fuesen: el SGT 10, en particular su Comisión Temática II; la Reunión de Ministros del Interior (cuestiones de migraciones y residencia); la CSL, cuando le corresponde tratar las Memorias referidas al art. 4 (trabajadores y migrantes fronterizos) de la DSL; el FCES, en su Área Temática IV (Aspectos sociales de la integración, que incluye el tema ‘migraciones’); el Grupo de Servicios, ocupándose de la circulación de trabajadores y personas de especial importancia para las empresas (personal jerárquico, de alta calificación, profesionales, científicos, etc.); la CPC, que realizó algunas propuestas en la materia.

#### *7.3.1.5. El Subgrupo de Trabajo 10*

El SGT 10, sucesor del SGT 11, ya no tuvo a la libre circulación de trabajadores como objetivo declarado tratándose el tema, como fue mencionado, bajo el concepto de ‘migraciones laborales’.

Según Pérez Vichich (2005), las discusiones al interior de este SGT se centraron en criterios “fundamentalmente nacionales”, y sus trabajos se orientaron a los diagnósticos y la evaluación normativa.

En este órgano el impacto del cambio a UA se reflejó en la no extensión de sus trabajos de análisis “a la movilidad en la región como un todo, mientras las normas migratorias y conexas eran analizadas comparativamente, pero sin plantearse la superación de las individualidades de cada sistema jurídico político nacional” (Pérez Vichich, 2007b: 260).

Sin embargo, en sus comienzos el SGT pretendía llegar a resultados más concretos que su sucesor. A partir de la Resolución 20/95 (GMC, 1995), los integrantes del SGT serían los encargados de definir los temas que integrarían las “pautas negociadoras” para su trabajo en los siguientes meses. Así, este SGT decidió, en la primera reunión de sus Coordinadores (octubre de 1995) y por consenso, que sus actividades no se limitarían a la investigación y análisis de temas propuestos por el GMC, sino que

formularía propuestas que posibilitasen al GMC tomar decisiones que permitiesen incorporar la dimensión social al proceso de integración (SGT 10, 1995a).

La tercera reunión del SGT 10 (diciembre de 1996, Brasilia) contó con la presencia de observadores de la OIT. Por propuesta de Argentina a la Comisión Temática I, fue incorporada a la agenda el análisis de la dimensión social del proceso de integración, junto con diversas alternativas para su formulación institucional y la necesidad de contar con un instrumento que orientase la convergencia de los objetivos sociales (SGT 10, 1996). Así, en la cuarta reunión plenaria del SGT se analizó el acta de la Comisión Temática y se registró el recibimiento de un documento elaborado por el Ministerio de Trabajo de Argentina, titulado “Base para un marco institucional-normativo del sistema de relaciones laborales del Mercosur”. En ese documento se preveían algunos derechos sociales que posteriormente fueron integrados a la DSL (Almeida Freitas, 2007: 247). Luego, en la quinta reunión de este Subgrupo (Montevideo, agosto de 1997), en la que estaban presentes las delegaciones de todos los Estados parte así como observadores de la OIT, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la CEPAL, se acuerda incluir a la dimensión social “en el centro” de las actividades del SGT 10, ratificando la decisión tomada por la Comisión Temática I respecto a esto. Se especificaba también que el SGT tendría la responsabilidad de generar las “informaciones y condiciones necesarias para la creación de un instrumento que oriente los objetivos sociales” (Almeida Freitas, 2007: 248).

Entonces, al inicio de su funcionamiento, los miembros (no gubernamentales) del SGT 10 pretendieron aprovechar la oportunidad que implicaba la redefinición de la organización y funciones del órgano para otorgar jerarquía a sus actividades dentro del diseño institucional del Mercosur, a partir de explicitar los objetivos y actividades del mismo, ratificando la importancia de su agenda (social). Estas preferencias fueron influenciadas por Organizaciones Internacionales con mandato en materia sociolaboral y por lo tanto, por los conocimientos y estándares internacionales de estos actores, que abogan en pos de su adopción.

#### 7.3.1.5.1. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social

El logro más importante del SGT 10 tuvo lugar a los inicios de su funcionamiento y fue el diseño de anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social (SGT, 1995b). Una funcionaria directiva del MTSS Uruguay (entrevista, Montevideo, 21/10/2015), estima que el AMSS surge de una iniciativa uruguaya

Pero me parece que ahí siempre Uruguay y Argentina lideraron. Al principio, en la primera parte del proceso socio-laboral, Uruguay tenía una actitud absolutamente propositiva, te diré que en todas las reuniones del Subgrupo, al principio en el Subgrupo 11 y después en el Subgrupo 10; incluso hasta había generado como una especie de clan, éramos casi todas mujeres las que representábamos a los distintos ámbitos de negociación del área socio-laboral.

Una ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil (entrevista, Brasilia, 9/11/2015) y una funcionaria del MTSS de Uruguay coinciden con el hecho de que se había formado un grupo con afinidades, y que la importante presencia de mujeres en el mismo facilitaba las negociaciones. Se trataba de una red de políticas que difundía información y formaba parte de acciones colectivas (Peterson, 2003).

En el anexo III del Acta 1/96 se recogen las propuestas de las dos delegaciones nombradas por una funcionaria directiva del MTSS Uruguay: la argentina proponía “compatibilizar los sistemas de relevamiento y los indicadores para un mejor seguimiento de aquellas variables socio-laborales básicas para la formulación de políticas y cursos de acción consensuadas”. Uruguay propuso “priorizar” a las migraciones laborales y la seguridad social en la agenda del SGT 10.

Durante las negociaciones, “no hubo inconvenientes [...] porque fue más técnico que político” (funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina, entrevista, CABA, 4/12/2014). Según el directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA; 4/12/2014) “no cambia el estado de derecho. No hay un reconocimiento de nuevas contingencias, unificación de contingencias, sino lo que hay es una coordinación de aportes”. Una ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay (entrevista, Asunción, 6/8/2015) indicó que Brasil, durante el ejercicio de la Presidencia Pro Témpore, presionó para su aprobación ya que, como indican Caetano, et.al. (2008), en el proceso de toma de decisiones del Mercosur, se suele dar una “concentración” de poder en el país que ejerce dicha Presidencia. Pero, la delegación de Paraguay en aquella ocasión planteó “no firmar el acuerdo pero no por una cuestión de fondo, sino porque no estábamos como para nosotros asumir una responsabilidad por todo el país y antes de eso las autoridades que tenían que ver realmente con seguridad social del Ministerio de Hacienda”. Entonces, Paraguay pidió que “primero se hagan unos seminarios”, para comprender mejor el contenido y las implicancias del Acuerdo. Así, en el Acta 1/96 (SGT 10, 1996a, punto 3) se indica que “un equipo técnico tripartito realice una reunión para revisar y perfeccionar el proyecto existente” y en el Anexo VIII del Acta 2/98 se propicia la “realización de seminarios tripartitos semestrales” en la

materia. "... [Y] se avanzó mucho después cuando se hicieron una serie de reuniones internacionales, primero con la OISS a nivel nacional primero, después a nivel... y siempre tripartito, claro, ¿verdad? Interno primero, después sí, ya se estuvo en condiciones y se firmó el Acuerdo de Seguridad Social". La ex funcionaria explica que Paraguay no tenía una "posición reacia, sino una especie de [...] espejo para que nosotros veamos que [hay] adentro" del Acuerdo. Algo que era necesario sobre todo el Ministerio de Trabajo, dado que en aquel momento, en Paraguay era un subministerio dentro de Justicia.

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS) (CMC, 1997a) fue firmado en 1997 y ratificado por los cuatro Estados miembros en 2005, lo que muestra que despertó algunas resistencias. Si bien es una norma de derecho derivado del Mercosur, tiene jerarquía de Tratado Internacional, ya que la Decisión que lo aprueba agrega al Acuerdo en su anexo. Además, tiene disposiciones específicas en materia de preámbulo, entrada en vigor, denuncia etc. (Pastori Filloi, 2007: 332).

Su relevancia radica en que fue "una de las pocas cuestiones sociales considerada prioritaria por las instancias decisorias del Mercado Común" (Almeida Freitas, 2007: 285, trad.propia). Para el movimiento sindical, junto con el reconocimiento de la formación profesional, se trata de uno de los dos "pilares esenciales" de la libre circulación de trabajadores (presidente de la CCSCS, entrevista, CABA, 7/7/2015).

El AMSS multilateralizó los principios y soluciones que ya estaban en práctica entre algunos países del Mercosur mediante acuerdo bilaterales (si bien cabe destacar que hasta ese momento no existían acuerdos de Seguridad Social de Paraguay ni con Argentina ni con Brasil) (Cortina y Robles, 2006), unificando criterios en algunos aspectos técnicos. Es así, que armonizó políticas entre estos países, colaborando con el proceso de regionalización de las mismas.

Este acuerdo se centra en cuestiones de seguridad social, que exceden los objetivos de este trabajo. Debido a su importancia, aquí se destacan, en términos generales, sus disposiciones más importantes en términos de facilitación de la circulación de las personas, siguiendo las dimensiones enumeradas en el Capítulo 2.

En primer lugar, se adopta una definición general y poco específica de 'trabajador': es entendido como "toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes" (art. 1.f). La falta de especificación de lo que la "actividad" conlleva, así como su duración, deja la

posibilidad para amplias interpretaciones de las personas a quienes es aplicable la norma.

En cuanto a los derechos, se establece el principio de trato nacional, importante para regular el derecho al establecimiento y residencia de los inmigrantes; reconociendo los mismos derechos y obligaciones que los nacionales a los trabajadores (nacionales o no de Mercosur) que “presten o hayan prestado servicios en los Estados Partes”. A su vez, se prevén los mismos derechos a sus “familiares y asimilados” (art.2). El art. 9 regula el régimen de jubilaciones y pensiones, estableciendo en su inc. 2 mecanismos de transferencia de fondos, garantizando la exportación de las prestaciones generadas en el país de origen cuando el trabajador o sus derechohabientes pasan a residir en otro país de la región. Asimismo, se permite al trabajador conservar los derechos en curso de adquisición, sumando los períodos trabajados sucesivamente en cualquiera de los países del Mercosur (art. 7). Es decir, que se busca que todos los trabajadores migrantes en el área conserven los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social, lo que facilita la movilidad laboral

Entre las críticas que ha recibido en tanto a su capacidad para garantizar la libre circulación de las personas, se destaca el hecho de que el Acuerdo no prevé una solución a la informalidad en las relaciones de trabajo y la falta de registro y realización de los aportes previsionales (Cortina y Robles, 2006: 210-211; Robles, 2004a: 32-33).

Cuando se la formuló, se consideró que, ante la dificultad de armonizar las normas nacionales sobre seguridad social, la regionalización de niveles mínimos de protección en la materia mediante un acuerdo multilateral sería la única vía posible para asegurarlos. Además, era una forma de generalizar los principios previstos en los tratados bilaterales entre los países, acordar mecanismos de coordinación entre los organismos competentes que garantizaran los derechos y principios consagrados y así fomentar la libre circulación de trabajadores en la región (Ferreira y Payssé, 2003: 70).

Se puede definir a esta norma como una política de tipo ‘cooperativo’ (Schmitter, 2011) debido a que regula cuestiones puntuales del área de ‘regulación y facilitación de flujos migratorios’: medidas que afectan la ejecución de actividades laborales (excluyendo reconocimiento de calificaciones profesionales, el derecho al establecimiento y residencia y reunificación familiar). Al no prever mecanismos institucionales de monitoreo, su costo de salida es relativamente bajo.

Como fue indicado al inicio de este apartado, el AMSS fue aprobado en 2005, debido a que Paraguay fue el último país en ratificar el instrumento. Las resistencias que tenía el

país están relacionadas con lo indicado por una ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay: la estructura orgánica del estado paraguayo y desconocimiento de las implicancias técnicas para el país. Con respecto esto, una funcionaria directiva del Ministerio de Trabajo de Paraguay (entrevista, Asunción, 6/8/2015) relata que “[n]osotros estábamos en Justicia y Trabajo, no teníamos ningún ápice de seguridad social, entonces para nosotros era muy complicado hablar de seguridad social, si *no entendíamos del tema*”. “Nosotros sin especialistas en seguridad social, nos costaba mucho llevar a técnicos en el tema a las reuniones, que ese técnico nos pueda munir [sic] de la información correspondiente. O sea, era complicado trabajar”.

A esto se agrega una cuestión de política exterior del país en ese momento: “en ese momento la política exterior del Paraguay era de que [sic] los convenios de seguridad social tenían que ser limitados. [...] O sea, Paraguay nunca fue un país de tener muchos convenios de seguridad social”. Lo que está relacionado con el patrón migratorio del país:

el paraguayo se va a trabajar afuera del país, o sea, siempre pensando en los connacionales primero, el paraguayo se va a trabajar afuera del país, pero cuando generalmente se jubila, él retorna, se jubila en Paraguay. Pero para los otros países generalmente ocurre lo contrario, por ejemplo, el argentino migra y ya se va a vivir al otro país ya no retorna a la Argentina. Entonces nuestra realidad era diferente a la de los otros países.

A lo que se suman cuestiones técnicas de sistema de reparto paraguayo

como nosotros tenemos un sistema solidario de reparto y los otros países tienen un sistema de aporte individual, pudiesen haber errores en los cálculos, o alguna persona se benefició extraordinariamente con un sistema de reparto que nosotros tenemos, y cuando nuestro connacional se fuera a otro país le van a decir “no, a vos no te cubre esto, esto y esto, la obra social no te cubre porque tu sistema es individual y vos no tenés ni los años de aporte, ni la antigüedad, ni el derecho de tener esto. En Paraguay sí tenés, pero acá no tenés porque son sistemas diferentes” de seguridad social. Entonces, ese fue parte del temor que tuvimos cuando se negoció el convenio de seguridad social. Entonces, se negoció y después de muchos años Paraguay aprobó.

[...] Y nosotros no tenemos en Paraguay todavía un sistema articulado de cajas. La ley intercajas es la más nueva. La ley de cajas de Paraguay es posterior al Convenio de Seguridad Social del Mercosur, o sea, ¿qué pasó? Se aprobó por fin la norma de seguridad social del Mercosur, y nosotros acá en Paraguay no teníamos un sistema de jubilación para una persona que había trabajado en tres o cuatro trabajos diferentes, o sea, teníamos una persona que trabajó 10 años en un banco, 5 años en la administración pública y 15 años en una empresa privada, y no tenía forma de jubilarle. Porque no

había una ley intercajas al interno de Paraguay. Cuando sale el convenio del Mercosur, se empezó a movilizar el tema de la ley intercajas y con esa ley ahora sí se puede jubilar la gente. O sea, nosotros teníamos problemas de seguridad social antiguos, desde el vamos, y eso fue desencadenando una serie de dificultades, por las cuales nos costó un poco más llegar, pero ahora ya estamos digamos, al mismo pie que los demás países.

En este sentido, la funcionaria destaca que el Mercosur “fue un impulsor” para la política de seguridad social de Paraguay. Un funcionario uruguayo especializado en seguridad social (entrevista, Montevideo, 23/10/2015) agrega que cuando el

Acuerdo no estaba operativo desde el punto de vista práctico, había mucho trabajo para realizar en el plano fundamentalmente informático, que diría es un punto fundamental del Acuerdo, y por esa circunstancia había consenso en que Paraguay no aprobara el Acuerdo hasta tanto no se estuviera suficientemente implementado para ponerlo a funcionar.

Finalmente, la funcionaria del Ministerio de Trabajo de Paraguay destaca que la ratificación paraguaya se logró gracias al “esfuerzo” que hizo Luis Bogado Poisson, abogado y especialista en políticas migratorias, consultor que ha trabajado en otros países del Mercosur. Como indica Peterson (2003), las redes de política que difunden conocimiento técnico entre los funcionarios, pueden “despolitizar” un proceso de política y ayudar a difundir normas de “buena gobernanza” a los Estados que tienen burocracias en formación y crecimiento.

Para un representante sindical de la UGT Brasil (entrevista, CABA, 7/7/2015, trad. propia), este Acuerdo es uno de las pocas normas que llegaron “a las personas”, si bien aún quedan muchas excluidas del beneficio. Un directivo del ministerio de Previdencia Social de Brasil (entrevista vía Skype, 11/8/2015), un negociador del MTSS uruguayo (entrevista, Montevideo, 23/10/2015) y un representante de la UGT Brasil (entrevista, CABA, 7/7/2015), coinciden en que “no ha tenido en los hechos una cantidad significativa de personas que se hayan beneficiado del sistema”, por lo que la implementación ha tendido a ser restrictiva. Sin embargo, el primero considera que el mayor “logro” que han tenido este Acuerdo y posterior desarrollo y puesta en práctica es que ha reducido notablemente la burocracia. Como observa Rodríguez Azcúe, el Acuerdo supuso una “simplificación”

creo que el gran paso fue el haber unificado y simplificado toda la normativa en un único instrumento internacional y el otro elemento de enorme importancia, la puesta en funcionamiento a través de un sistema que utilizaba las herramientas de la informática, lo que supuso pasar de tiempos de espera en los trámites de años a meses, a contar por meses, 3 o 4 meses, los trámites cuando iban de un lado para otro, ¿no?

Pero un representante de la UGT Brasil señala que aún “no hay una armonización de los indicadores de seguridad social de los países”, lo que sigue siendo uno de los principales desafíos, que se abordan en el Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía (ver sección 7.3.2.6).

7.3.1.5.2. Otras actividades del SGT 10: nomencladores, informes, listas de convenios

Otras de las actividades realizadas por el SGT 10, a efectos de lograr el objetivo de armonizar las normas nacionales de los Estados parte, fue, continuando con el trabajo empezado por el SGT 11, la elaboración de Nomencladores Nacionales. Estos recogen la normativa de cada país en “documentos de estructura homogénea sobre la base de una matriz y glosario de institutos acordados previamente”, actualizados por cada país según las modificaciones que se produzcan en sus legislaciones. Los Nomencladores sirvieron para relevar las asimetrías más importantes entre las legislaciones nacionales (Ferreira y Payssé, 2003: 57-58) y como “forma de ir preparando el terreno para la migración laboral” (funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). Así, se incrementó la información sobre las normas nacionales de los socios en la materia. El hecho de que todos los socios tengan información sobre los recursos y objetivos de los demás promueve la cooperación y la definición de una agenda conjunta (Abbott y Snidal, 1998; Martin y Simmons, 1998).

El SGT 10 también continuó con la tarea de relevamiento de la ratificación de Convenios Internacionales de Trabajo comenzada por el SGT 11 en la Comisión de Principios, que es también una forma de transparentar información entre los socios sobre los recursos y posiciones de cada uno. Así, luego de la lista de 34 Convenios a ser ratificados en común por los países del Mercosur, acordó dos listas de ocho<sup>329</sup> y diez<sup>330</sup> Convenios que debían ser ratificados en el corto plazo, de manera sucesiva y de acuerdo a su importancia. También analizó otros Tratados, Declaraciones y Pactos Internacionales que consagran derechos de carácter social y laboral, acordando asimismo una lista común de instrumentos a ser ratificados por los Estados Parte<sup>331</sup>

---

<sup>329</sup> CIT N°29: Trabajo forzoso; CIT N°98: Negociación colectiva; CIT N°100: Igualdad en materia salarial; CIT N°105: Trabajo forzoso; CIT N°111: No discriminación en materia de empleo y ocupación; CIT N° 144: Consulta tripartita; CIT N°151: Condiciones de trabajo en la administración pública; CIT N° 154: Fomento de la negociación colectiva.

<sup>330</sup> Entre los cuales se incluía el n°97: Trabajadores migrantes.

<sup>331</sup> Los instrumentos seleccionados fueron: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

(Ferreira y Payssé, 2003: 58-59), y definiendo objetivos de agenda para los países en materia social que implicaban la internacionalización de sus políticas en asuntos puntuales.

Si bien estas propuestas no fueron objeto de tratamiento expreso por parte del GMC ni objeto de una Resolución obligatoria, “el consenso logrado sirvió de guía para las decisiones internas de los países y para consensuar posiciones homogéneas” en foros internacionales tales como la Conferencia Internacional de Trabajo. Sirvió también para promocionar la pronta ratificación de algunos convenios por parte de los países (Ferreira y Payssé, 2003: 599), ayudando a la armonización de estándares en la materia. Todo lo cual era necesario debido a que “en la primera etapa, cuando tú analizas cuáles eran las filosofías de las políticas migratorias, de los cuatro países, veíamos que eran absolutamente muy diferentes” (funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015).

#### *7.3.1.6. Mediados de los noventa: movilidad transfronteriza y (propuesta de) colaboración de la OIT*

En 1996, se continúa con las medidas para facilitar la movilidad transfronteriza. Así, para avanzar en pos de la unificación de criterios entre los Estados sobre las características de los pasaportes, y a la propuesta 7/96 de la CCM (CMC, 1996) y el SGT 2 de “Asuntos Aduaneros” dentro de su recomendación número 39/96 (SGT2, 1996), se crea un modelo exclusivo de Tarjeta de Entrada y Salida (TES) en las resoluciones 58/96 y 74/96 del mismo año (GMC, 1996b; GMC, 1996c), con su contenido en español y portugués, que debe ser rellenado por las personas que crucen la frontera y sellado por las autoridades migratorias de los Estados de Entrada y Salida. Dicha TES sería de obligatorio uso para las empresas de transporte internacional aéreo, fluvial-marítimo y terrestre dentro del artículo 2 de la Resolución 74/96 (GMC, 1996c). Como señala un funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013) “en fondo la tarjeta es un registro de información”, una forma de incrementar el control. En la Resolución 75/96 (GMC, 1996d), complementaria a las

---

Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

anteriores, se enumeran los documentos acreditativos de identidad y nacionalidad necesarios para cruzar la frontera, que ya no serían sólo los pasaportes<sup>332</sup>.

Al igual que las normas acordadas al inicio de la década, estas medidas contribuyen con el intercambio económico y comercial, dinamizando la movilidad transfronteriza de las personas. Si bien son medidas de gran importancia para la liberalización de la movilidad de todas las personas en el área que regulan, al acordar y facilitar la utilización de documentación para realizar dicha movilidad, se trata también de políticas de tipo ‘cooperativo’ (Schmitter, 2011). Reglamentan cuestiones puntuales del área de regulación y facilitación de flujos migratorios con respecto a la entrada y salida de personas del territorio y que, al igual que la Decisión 12/91 (CMC, 1991a) y la Decisión 5/93 (CMC, 1993b), dejan al margen a las otras dos subáreas de esta ‘área de regulación y facilitación de flujos’: las medidas que regulan la residencia de las personas y las que afectan a la ejecución de actividades laborales.

Estas nuevas normas en pos de la liberalización de la movilidad de todas las personas fueron producto, al igual que en 1991 y 1993, de una demanda de integración generada en instancias institucionales que tratan asuntos estrictamente comerciales: el SGT 2 y la CCM. Como en aquella ocasión, fueron realizadas aisladamente del *policymaking* y los debates domésticos. Fueron finalmente aprobadas en el CMC y el GMC, donde los mecanismos decisionales están mediados por el liderazgo de los países con mayor peso económico e intereses en esta materia. Son políticas que también demuestran la ‘estrecha vinculación’ entre migraciones y comercio (Hollifield, 2006; Pellerin, 1999a). Ese mismo año (1996), la OIT presentó una “Propuesta de Proyecto de Dimensión Sociolaboral del Mercosur” al SGT 10, para cooperar con esto, o ‘asistirlo’ en “temas como normas internacionales de trabajo, comparación y armonización de legislaciones laborales, sistemas de relaciones de trabajo y costos laborales, entre otros”. Su objetivo era contribuir en la “elaboración de propuestas concretas de armonización” de la legislación social. La propuesta se justificaba en el hecho de que la OIT ya había estado presente en “todas las etapas” de la conformación de las instituciones sociales del Mercosur y por su disposición a “realizar un aporte significativo a la consolidación de la [...] dimensión social del Mercado Común del Sur”. En la misma se buscaba combinar

---

<sup>332</sup> Por Argentina: Libreta de Enrolamiento, Libreta Cívica, Documento Nacional de Identidad, Cédula de Identidad expedida por la Policía Federal, Pasaporte, Cédulas de Identidad otorgadas por los Gobiernos Provinciales (Hasta el 1.1.97). Por Brasil: Cédula de Identidad expedida por cada Estado de la Federación con validez nacional, Cédula de Identidad para extranjero expedida por la Policía Federal, Pasaporte. Por Paraguay: Cédula de Identidad, Pasaporte. Por Uruguay: Cédula de Identidad, Pasaporte (Anexo, GMC, 1996d).

los “insumos disponibles en el Mercosur con los propios de la OIT y la experiencia acumulada en la Unión Europea” para que la misma “fuese utilizada en la solución de los problemas del Mercosur” (en Almeida Freitas, 2007: 250-252). En esta ocasión, la OIT se posicionó como un actor definidor de agenda dentro del bloque, cuyos intereses están en la línea de la regionalización e internacionalización de estándares en materia sociolaboral, teniendo en cuenta la experiencia de la UE.

Luego de que el SGT 10 realizara observaciones con respecto a esta propuesta, la OIT presentó una segunda versión, “más restringida” en abril de 1997. En la misma se explicitaba, en respuesta a dichas observaciones, que el ‘apoyo’ prestado por la OIT no incurriría en una superposición de tareas con la estructura institucional del Mercosur, ni con la discusión y elaboración de propuestas por parte del SGT 10. Además, la amplitud de la cooperación sugerida en la formulación inicial se limitaría al área relativa a la situación de los trabajadores del Mercosur (Almeida Freitas, 2007: 252-253).

Esta última propuesta fue aprobada en la quinta reunión del SGT 10, en agosto de 1997 (SGT 10, 1997a). Dentro de los temas prioritarios que serían tratados en el marco del mismo figuraban las migraciones laborales. Respecto a esto, la OIT analizaría “la situación de empleo en las zonas fronterizas”. Sin embargo, en el texto elevado por el SGT 10 al GMC la participación de la OIT fue restringida a “inspección de trabajo” e “intercambio permanente de información, datos estadísticos e informes periódicos” entre los Estados parte, aunque también realizaría tareas de ‘capacitación’ de los representantes de las entidades involucradas en cuestiones sociales en las instituciones del Mercosur en “temas básicos de política laboral y social”. Esta capacitación consistiría en cursos de los que participarían tanto los representantes de los gobiernos como empresarios y trabajadores y se presentarían las experiencias de la OIT, la UE, los gobiernos de la región y los actores sociales que tomaban parte del PIR en Mercosur (Almeida Freitas, 2007: 254-255). De esta manera logró su objetivo de aprobación de una norma que le permitiese promocionar entre los *policymakers* regionales el conocimiento y adopción de los estándares internacionales promocionados por ella. En esta ocasión también se aprobó la creación del ya mencionado Observatorio de Mercado de Trabajo del Mercosur.

Las oposiciones a la aprobación de la propuesta de cooperación de la OIT en el seno del SGT 10 provinieron de algunos gobiernos y grupos empresarios, que consideraban que la OIT “estaba apenas preocupada por la defensa de los intereses de los trabajadores”. Por su lado, las representaciones sindicales sostenían que las propuestas de dicho

organismo eran “demasiado moderadas” (Almeida Freitas, 2007: 255). Las percepciones de los gobiernos y empresarios sobre la OIT, de acuerdo a Almeida Freitas (2007), comenzó a cambiar a partir de la Conferencia de Singapur de la OMC en 1996. En el punto 4 de la Declaración (OMC, 1996), se reconoció a la OIT como “el órgano competente para *establecer* [las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas] y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas” (cursiva propia). Además, se confirmó la continuación de la colaboración entre ambos organismos en el rechazo a “la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas” para lo que se observó que “convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios”. En dicha Conferencia se estableció la cooperación y por lo tanto la influencia entre ambas Organizaciones Internacionales, ratificando que compartían los objetivos básicos de oposición al ‘proteccionismo’ y que, en consecuencia, las normas dictadas por ellos estarían en la línea de ‘no cuestionar la ventaja comparativa de los países’.

Para Almeida Freitas (2007), el reconocimiento de la OIT como “órgano competente para *establecer* [las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas] y ocuparse de ellas” por parte de la OMC actuó como incentivo para los gobiernos y grupos empresarios para que aceptasen la inclusión de la OIT dentro del proceso de regulación de la dimensión social del Mercosur, que era demandada por los grupos sindicales. Dicho reconocimiento y apoyo de la OMC otorgó mayor legitimidad a la OIT y probablemente, haya también reducido la posible percepción de ‘amenaza’ que tenían los grupos empresarios de la misma. La aceptación de su participación dentro del proceso institucional del bloque abrió paso a una mayor internacionalización de las normas regionales en materia sociolaboral. A su vez, fue resultado de una puja de intereses que terminó colaborando con el desarrollo del regionalismo (Tussie y Trucco, 2010: 48) en el Mercosur ya que, como se puede ver aquí, tuvo una significativa influencia en la posterior elaboración de las normas.

#### *7.3.1.7. La Declaración Sociolaboral: un ‘hito’ en la participación sindical en el Mercosur*

En Diciembre de 1998 se firmó la DSL, cuya ratificación, al igual que la del AMSS, llevó varios años: se logró el 1° de junio de 2005, lo que muestra una vez más la

resistencia que generó su adopción. Esta norma fue resultado de un largo proceso de negociación en el que se presentaron diversas propuestas.

La DSL constituyó un “hito” en la participación sindical en el Mercosur (Cortina y Robles, 2006: 207-208; Robles, 2004a: 31-32). Es ejemplo de un proceso de “acción colectiva transnacional”: los sindicatos buscaron incrementar su influencia política a través de la acción colectiva, e influyendo en los lineamientos de las negociaciones intergubernamentales. Este tipo de acción es propio de esta etapa, es una reacción defensiva en busca de cambiar el contenido de las políticas aperturistas fomentadas por los ‘regionalismos abiertos’ (Grugel, 2005; Botto, 2004), intentando mantener los derechos de los trabajadores a través de la creación de estándares regionales.

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) presentó, en septiembre de 1997, dos iniciativas: una carta social del Mercosur, inspirada en el modelo de la UE y un protocolo socio-laboral. En esta ocasión, sugirió que se crease una “pequeña comisión” tripartita para agilizar los trabajos de aprobación de la norma, lo que muestra la disposición de este sector para llegar a un acuerdo en la materia (Almeida Freitas, 2007: 259; Robles, 2004b).

Sólo la segunda propuesta fue sometida a consideración. Dichos documentos recogían los principios establecidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajador de la OIT, acordados en la Conferencia de junio de ese mismo año. En palabras de Almeida Freitas (2007: 250, trad.propia), “su actuación [de la OIT] fue muy importante en la elaboración” de la Declaración Sociolaboral del Mercosur. Según un directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014), la OIT, junto con la CCSCS, fue uno de los “sectores” que ejerció más presión sobre los gobiernos. La OIT “quería que hagamos un sistema vinculado a [sus] convenios”. Un funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014) hace la salvedad de que los que ejercieron presiones “no es necesariamente la OIT en tanto ella, sino son los funcionarios o gente que actuaban en ese momento”, es decir, los *policymakers* que generaban redes de políticas. Estas presiones fueron las que, según estos funcionarios gubernamentales, que llevaron a que la negociación de la DSL durara tanto tiempo.

En cuanto a los trabajadores migrantes, el contenido de la propuesta se refería sólo a los fronterizos y temporarios. Se indicaba que su situación laboral estaría regulada por los países de origen y de recepción según lo que correspondiera (Almeida Freitas, 2007: 261). Esto marcaba un cambio en la postura adoptada por la CCSCS en 1993,

reduciendo la ambición en los objetivos de estos actores en cuanto a la libertad de circulación de los trabajadores en el bloque. Dicho cambio puede deberse a que, ante los rechazos a los proyectos presentados hasta el momento y ante la eliminación de la ‘libertad de circulación de trabajadores’ de la agenda, los sindicatos decidieron acercar una propuesta que tuviese más probabilidades de ser aprobada.

El texto de la CCSCS indicaba que el Protocolo debería tener “la misma jerarquía jurídica de otros Acuerdos del Mercosur” (Almeida Freitas, 2007: 259) y que se debería crear una Comisión Regional Tripartita de Cooperación Laboral para “acompañamiento y aplicación del Protocolo” (Almeida Freitas, 2007: 261), sosteniendo la propuesta de la Carta de 1994. Así, se abogaba en pos de la construcción de instituciones ‘de compromiso’ en el área de ‘fortalecimiento institucional’, lo que aumentaría los costos de incumplimiento y de salida del acuerdo.

En 1997, en su sexta reunión, el SGT 10, en respuesta a la sugerencia de la CCSCS, formó un Grupo *ad hoc* tripartito sobre la Dimensión Social del Mercosur. Estaba integrado por 24 miembros, y tenía el cometido de “analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales y un mecanismo de supervisión con participación de sectores sociales” (Ferreira y Payssé, 2003: 61), lo que mostraba su voluntad de llegar a un acuerdo en el tema. La primera reunión de este Grupo se llevó a cabo entre los días 29 y 31 de octubre de 1997 según lo establecido en el acta número 1 (SGT, 1997b). Allí se definió la “temática básica” del futuro “Protocolo social”, en la que se incluyó a las “migraciones laborales” (Almeida Freitas, 2007: 262; Mansueti, 2002), no así a la ‘libertad de circulación’ de los trabajadores. La agenda propuesta para lograr el acuerdo, en línea con el contexto jurídico-político planteado luego de la firma del POP, redujo notablemente la ambición de los objetivos, en comparación a los establecidos a inicios del proceso de negociación en esta materia.

En ese momento, Argentina presentó una propuesta de Protocolo que “restringía los derechos fundamentales de los trabajadores a apenas cuatro”: abolición del trabajo forzado, libertad de asociación, libertad de negociación colectiva y prohibición del trabajo infantil. Al mismo tiempo, y a pesar de reducir notablemente los derechos demandados por los sindicatos, proponía que la naturaleza jurídica del acuerdo fuese vinculante sin que ello llevara a abandonar el “efectivo cumplimiento” de sus respectivas legislaciones sociales nacionales. Sugería, también, siguiendo las propuestas sindicales, la creación de un Consejo de Relaciones Laborales del Mercosur, de

naturaleza tripartita, para supervisar el cumplimiento del Protocolo (en Almeida Freitas, 2007: 255-259).

La propuesta argentina afirmaba que la etapa de institucionalización en la que se encontraba el Mercosur no permitía la inclusión social en la pauta de negociaciones, repitiendo el argumento utilizado para rechazar la propuesta de Carta de 1993. Ese argumento limitaba la reglamentación de la cuestión social a la realización de los “acuerdos posibles” entre “acción política y norma” para viabilizar la funcionalidad del Mercosur. En sus palabras, expresaba que “la posibilidad de acuerdos normativos generales sin la confluencia del interés político de los Estados que identifiquen el problema, no parece responder, en esta etapa de integración, a nuestras necesidades regionales” (en Almeida Freitas, 2007: 256). Entonces, la propuesta presentada por Argentina para la construcción del Mercosur social era “evolutiva” o “paulatina”: el SGT 10 debería adecuar la legislación social a las distintas etapas de la integración. Esta idea era compartida por los demás gobiernos de los países del Mercosur. Así, todo el trabajo del Grupo *ad hoc* consistiría en definir las normas apropiadas a los intereses de los diferentes actores sociales y los Estados participantes en una determinada fase de construcción del Mercado Común. El gobierno argentino consideraba que la principal prioridad en aquella etapa de la integración era “el cumplimiento de la ley laboral interna de cada Estado”. Para los gobiernos en general, la prioridad era lograr la intensificación del comercio entre los países del bloque (Almeida Freitas, 2007: 256-257).

Los grupos empresarios argentinos manifestaron su apoyo a la propuesta presentada por la delegación de su gobierno. Alegaron que se trataba de un documento “dinámico y temporalmente ajustado al nivel de integración, no siendo adecuado en esa etapa incorporar normas o principios que avancen sobre las condiciones de trabajo”, en coincidencia con el argumento gubernamental. También expresaron sus reservas con respecto a una propuesta que incluyese principios diferentes de aquellos presentados por el gobierno argentino. Además, tenían como objetivo solucionar los conflictos en el bloque, para lo que expresaron su intención de priorizar la negociación directa, la mediación y la conciliación como forma de solución de controversias en el ámbito de la reglamentación de la circulación de los trabajadores. En esa misma ocasión, también propusieron incorporar los “derechos de los emprendedores” al Protocolo, lo que fue rechazado por los representantes sindicales (Grupo *ad hoc* sobre la Dimensión Social del Mercosur, 1997a).

En la segunda reunión del Grupo *ad hoc*, en noviembre de 1997, los empresarios argentinos expusieron su desacuerdo con la naturaleza jurídica del documento. Para estos, el texto debía ser una “declaración solemne de derechos”, (Grupo *ad hoc* sobre la Dimensión Social del Mercosur, 1997b) contradiciendo su anterior apoyo a la propuesta del Ministerio de Trabajo argentino. Este cambio de posición “repercutió considerablemente en las posiciones de los empresarios de los demás países del Mercosur y, posteriormente, en los representantes de los gobiernos” (Almeida Freitas, 2007: 264-265, trad.propia).

En la reunión de este Grupo llevada a cabo en Buenos Aires, entre el 22 y 23 de abril de 1998, las tres representaciones empresarias presentes (argentina, brasileña y uruguaya) manifestaron su disconformidad con seguir elaborando un proyecto de Protocolo. Para ellos, primero se debía llegar a un acuerdo total sobre los temas propuestos. Además, la naturaleza jurídica del instrumento debía ser definida por consulta al GMC (SGT 10/ Acta n° 1/98). Según lo indicado por un representante empresarial uruguayo (entrevista, Montevideo, 23/10/2015), su posición se basa en que su país “ya tiene muchas normas” nacionales aprobadas que incluyen los derechos allí mencionados, por lo que la DSL no agregaría nada nuevo.

A inicios de mayo de 1998, el GMC expresa la opinión solicitada:

En una evaluación preliminar, el Grupo Mercado Común se inclina por que el instrumento referido a los asuntos laborales en el Mercosur no revista carácter vinculante y no esté sujeto a los mecanismos de solución de controversias existentes en el Mercosur, ya que no resulta conveniente vincular la materia socio-laboral con los instrumentos de política comercial.

Sin perjuicio de ello, y a fin de contar con mayores elementos de juicio, el Grupo Mercado Común estimó conveniente remitir este tema con todos sus antecedentes en consulta al Foro Consultivo Económico y Social (GMC, 1998b, numeral 2.1).

Esta opinión del GMC, al ser un órgano intergubernamental, demostró la posición que los gobiernos tenían con respecto al lugar que la cuestión social debería ocupar en la construcción del Mercosur, que era la misma que la de los empresarios. A partir de dicha opinión, sería sumamente dificultoso adoptar un instrumento legal de carácter vinculante en uno de los órganos decisorios, que sometiera las controversias en torno a estas cuestiones a los mecanismos previstos en el Protocolo de Brasilia.

Frente a esta acción, la CCSCS “amenazó con retirar su apoyo a las negociaciones del Mercosur”. Entonces, el SGT 10 retomó el asunto como propio (Botto, 2004: 11).

Los sectores sindicales sostenían que la dimensión social del Mercosur debía tener “la misma jerarquía que las dimensiones económico sociales” del PIR (Grupo *ad hoc* sobre la Dimensión Social del Mercosur, 1998c). Pero, el Grupo *ad hoc* aceptó la Resolución del GMC en tanto que la norma no estaría sujeta a los mecanismos de solución de controversias del Mercosur, ya que consideró que la materia socio laboral era independiente de la política comercial.

Ante la dirección que las negociaciones estaban tomando, la CCSCS presentó en julio de 1998 un documento que expresaba su disconformidad con el curso de las mismas hasta ese momento. Este documento se tituló “Declaración de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur en defensa de la Dimensión Social en el Mercosur”<sup>333</sup>. Allí señalaron que la fuente de inspiración para presentar la propuesta de Protocolo Sociolaboral era el proceso de globalización y liberalización comercial, en tanto desprotege a los trabajadores:

la liberalización comercial, cuando no está sustentada por políticas de integración social y productiva, agrava los problemas de desempleo y de exclusión social, justificando la precarización de los contratos y los salarios como un factor de crecimiento de la competitividad comercial (trad.propia)

En esta misma línea, la CCSCS reafirmó declaraciones hechas ese mismo año tales como que: “América no necesita de libre comercio, sino de comercio justo, inversiones reguladas y consumo consciente para privilegiar nuestros proyectos nacionales de desarrollo”. Afirmaron también que “es necesario proceder a la reglamentación internacional de las fuerzas económicas globalizadas y someterlas a las exigencias del desarrollo social” y frente a la situación del Mercosur en ese momento, era necesario tomar medidas ya que “los trabajadores y trabajadoras de nuestros países ya viven directamente las consecuencias de esas elecciones políticas”, “la globalización/regionalización económica internacionalizó también las relaciones de trabajo y, por lo tanto, una regulación laboral de un acuerdo de integración regional, requiere mecanismos de negociación y representación social con este perfil”. La ausencia de tales medidas redundaría en “una práctica de *dumping social* y un grave retroceso democrático y social” (trad.propia). Es decir, que ante un contexto

---

<sup>333</sup> Firmada por Confederación General del Trabajo - CGT - Argentina  
Central Única dos Trabalhadores - CUT - Brasil  
Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT - Brasil  
Força Sindical - FS - Brasil  
Central Unitaria de Trabajadores - CUT - Paraguay  
Plenario Intersindical de Trabajadores - PIT/CNT - Uruguay.

internacional y regional en el que se verifica una mayor movilidad de 'factores productivos', los sindicatos querían garantizar las condiciones institucionales que visibilizasen la movilidad de los trabajadores en igualdad de condiciones dentro del bloque.

Así, los sindicatos explicitaron en esta carta su reacción 'defensiva' ante las políticas aperturistas del regionalismo abierto (Botto, 2004), demandando la regionalización - armonización regional de políticas como instrumento para ese fin, junto a la internacionalización de regulaciones que tuviesen como objeto a las "fuerzas económicas globalizadas".

Sin embargo, los sindicatos también expresaron que "fue preciso mucha insistencia y presión" para "superar la resistencia gubernamental para incluir en la agenda los temas de empleo y reconocimiento de la Dimensión Social en el Mercosur a través de un mecanismo jurídico que garantizara la vigencia y respeto a los derechos básicos y universales". A eso se le suma la "posición absolutamente refractaria de los empresarios de los cuatro países, que quieren un instrumento apenas declaratorio y, hasta el momento, se rehúsan a incluir en su ámbito de cobertura derechos básicos, como la regulación de los contratos y jornada de trabajo". Esta posición, calificada como "antisocial", no cuestionada por los gobiernos, fue reforzada por la adoptada por el GMC, al preferir adoptar una Declaración en la materia (trad.propia).

En el texto de dicha Declaración, los sindicatos aseguraron no poder renunciar a un "nivel básico", refiriéndose al Protocolo de carácter vinculante, que no podía ser inferior a otros compromisos sociales firmados por los gobiernos, tales como los Tratados de Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas. Para conseguir eso, instaron a realizar en todo el Mercosur una Campaña en Defensa de los Derechos Sociales.

En la cuarta reunión del Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur (octubre de 1998), los gobiernos reiteraron su postura con respecto a la naturaleza jurídica declaratoria del instrumento, siguiendo lo postulado por el GMC y contradiciendo a la propuesta argentina que habían apoyado previamente. Demostraron también no haber sido persuadidos por los sindicatos en este punto. Además, dentro del acta número 4, el grupo agregó que el órgano de control que sería creado no debía tener "facultades punitivas, y sus decisiones deberían considerar la especificidad e independencia de la materia sociolaboral de cara a las cuestiones económicas, financieras y comerciales" (Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur, 1998a), coincidiendo con los empresarios. Ellos, como fue mencionado, querían priorizar la negociación directa, la

mediación y la conciliación como forma de solución de controversias en el ámbito de la circulación de los trabajadores. Esta posición ya había sido cuestionada por la CCSCS, que en la mencionada Declaración de julio de 1998 expresó “como si esta relación [entre derechos sociales y cuestiones comerciales] ya no hubiese sido establecida por los gobiernos y empresarios cuando justifican la reducción/eliminación de los derechos sociales como forma de aumentar la competitividad comercial de nuestros países!”.

En la quinta reunión del Grupo, en noviembre de 1998, se retomaron las discusiones sobre la naturaleza del instrumento y las tres partes mantuvieron sus posiciones conforme a lo expuesto en el Acta número 5 (Grupo ad hoc sobre Dimensión Social del Mercosur, 1998b).

Los empresarios sostuvieron que una Declaración Presidencial ya era “un avance significativo en el tratamiento de la dimensión social” en el bloque. Se mostraron favorables a la regulación de las relaciones laborales mediante una Declaración Presidencial “de principios, sin efecto vinculante y sin carácter sancionador, dotada de un mecanismo tripartito, actuando por consenso de los tres sectores con carácter estrictamente promocional”. La Comisión Sociolaboral debería “en ningún caso y bajo ninguna circunstancia actuar como órgano jurisdiccional o de solución de controversias, reclamos o quejas” (Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur, 1998b).

Ante los desacuerdos, los funcionarios brasileños sugirieron dividir la propuesta en dos: por un lado, aprobar una base de estándares mínima y no vinculante (la DSL) y por el otro, crear una CSL de composición tripartita, que se encargaría de elaborar una propuesta conjunta en el plazo de dos años (Botto, 2004: 11). Es decir que la iniciativa para la decisión final que se elevaría para votación fue tomada en base la propuesta del país con mayores recursos que actuó como líder (con ‘poder posicional’) en esa ocasión. Así, la única propuesta presentada al plenario del SGT 10 para ser acordada de manera tripartita fue la de las delegaciones gubernamentales, quienes finalmente definieron la agenda institucional. El “liderazgo de la negociación llegó del sector gubernamental” (funcionaria directiva del Ministerio de Trabajo de Paraguay, entrevista, Asunción, 6/8/2015). Esta propuesta tenía puntos con los que los empresarios discordaban: contenía más derechos de los previstos en la propuesta del gobierno argentino. También consideraban que las atribuciones de la CSL excedían “la naturaleza de una Declaración Presidencial” (Almeida Freitas, 2007: 274). Pero, como observa una funcionaria del MTSS (entrevista, Montevideo, 21/10/2015) “fue un momento donde por un lado hubo

una anuencia a nivel gubernamental a trabajar esos temas y hubo un interés de quienes realmente estaban trabajando los temas como para avanzar y generar ese documento”.

A pesar de la oposición empresarial, a fines de 1998 el Grupo *ad hoc* trabajó presentó un documento aprobado ‘en consenso’ que fue propuesto como Declaración Presidencial y elevado sucesivamente al GMC y al CMC, y posteriormente aprobado por los Jefes de Estado.

Para Almeida Freitas (2007: 276-277, trad. propia), todos los participantes del Grupo *ad hoc* eran conscientes de que el documento resultante de las negociaciones “fue lo posible, dada la dificultad de llegar a un consenso entre ellos”, es decir que la agenda definida y la oferta otorgada a los demandantes era el resultado de este complejo proceso de negociación en el que los intereses, conocimiento, ideas y recursos de poder de cada actor eran muy disímiles. Diversos puntos fueron los que permitieron llegar a un acuerdo.

Primero, el carácter flexible de la Declaración permitía su posterior revisión<sup>334</sup> y ampliación. Se consideró que “los contenidos analizados de la dimensión social del Mercosur no deben ser percibidos como un dato definitivo, sino como un *nivel mínimo* de derechos sociales que serán progresivamente revisados y ampliados en conformidad con el proceso de integración”. El art. 24 incorporaba una naturaleza “dinámica, abierta y flexible y más fácilmente revisable que un Tratado”. Esto le otorgaba una “vocación de perfeccionamiento continuo acorde a la consolidación y desarrollo de los aspectos sociolaborales” (Ferreira y Payssé, 2003: 61, cursiva propia). Dicha disposición fue incorporada para dar a los representantes sindicales la posibilidad de revisar la Declaración posteriormente. Los sindicatos esperaban hacerlo un año después de su aprobación (Almeida Freitas, 2007: 277), lo que no sucedió. Otra estimación que los sindicatos hicieron fue que el sistema de solución de controversias existente podía llegar a ser sustituido posteriormente por un Tribunal Regional. Ese momento sería el más propicio para revisar la Declaración y dotarla de un contenido más amplio y naturaleza jurídica definitiva, así como de un nuevo mecanismo de control a cargo del futuro Tribunal regional (Ferreira y Payssé, 2003: 61).

Un funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2015) indica que “los empresarios sintieron que era un alivio porque era una Declaración”. Sin embargo,

---

<sup>334</sup> La cual fue realizada en 2015, después de diez años de negociación.

después me dijeron a mí uno de los que participó conmigo “vos nos vendiste un boleto pero en realidad un boleto no era, era un camión que venía” porque en realidad lo importante no es si era o no declaración, lo importante es la Comisión de seguimiento, ese es el corazón de la Declaración. Lo importante no era si había diálogo, si no era coercitivo como decían aquellos que querían una Carta Social, el problema era más del tipo político, no es una cuestión jurídica, es política porque las normas están en todos lados. El mejor código de trabajo lo tiene Paraguay pero no se aplica. Y los trabajadores al principio no lo entendían: estaban mal, desanimados, pero a partir de después de 3 o 4 años empezaron a ver...

Entonces, la “clave” de la DSL es la creación de la CSL, que se constituiría como un elemento de ‘nivelación’ con la expectativa de una futura revisión del acuerdo, si bien su naturaleza jurídica reflejaba la postura defendida por los empresarios: “una Comisión Sociolaboral, órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tendrá carácter *promocional y no sancionatorio*, dotado de instancias nacionales y regional, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación del instrumento” (art. 20, cursiva propia), es decir, un mecanismo de monitoreo. Un funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2015) destaca que esta formación tripartita de la CSL “no lo tiene otro sistema del mundo. Puede haber en la OIT internacional pero regional no lo tiene”. La importancia de dicha comisión también radica en que

A partir de eso la declaración puede generar instrumentos que son fuente jurídica según el protocolo de Ouro Preto, aunque sea una declaración. ¿Por qué? Porque si yo propongo a la comisión de seguimiento un proyecto de resolución, suponen los trabajadores, los empresarios, etc., y la aceptan, se eleva al Grupo Mercado Común y se adopta una resolución, ¿en base a qué? A un principio, a una resolución que no es fuente jurídica.

De esta manera, la DSL puede generar normativa vinculante, por lo que los sindicatos actualmente la reconocen como un “logro” (representante UGT Brasil, entrevista, CABA, 7/7/2015). El mencionado funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014), entonces, explica que la idea de la creación de esta Comisión radica en “distancia que hay entre la realidad y la práctica”, generalmente, en los regionalismos latinoamericanos.

Vos por un lado tenés una norma y después nadie la cumple. Entonces lo que tratás de hacer es tener un principio político, que serían los Principios de la Declaración, y un instrumento de aplicación con políticas que es la Comisión de seguimiento. Ahora, de ahí a que esto avance es otro tema pero la formulación teórica es esta. Y costó bastante.

Un directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014) también destaca que es un espacio para que los trabajadores de Paraguay en particular,

puedan expresarse “[e]ntonces, imagínate unos trabajadores que ni tenían ministerio, que no estaban organizados y tenían muchas limitaciones, poder acceder a nivel regional a criticar las políticas de su país en materia de empleo, supueste, era muy importante”.

La DSL resultante es un instrumento elaborado para “adecuar el libre tránsito de la fuerza de trabajo al calendario elaborado por las instancias del Mercosur que establecía al año 2005 para su reglamentación” (Almeida Freitas, 2007: 281), cuya flexibilidad le permitiría adaptarse a la posible evolución del PIR.

Ferreira y Payssé (2003: 61-70) agregan que la naturaleza declaratoria de la norma tenía diversos puntos a favor para quienes querían su ratificación. Primero, tenía un importante valor político y ético. Además, en su redacción se plasmaba el compromiso de actuar en consecuencia a lo declarado mediante “acciones positivas concretas”. También, al ser un instrumento susceptible de ratificación no requería incorporación posterior. Es decir, que era inmediatamente aplicable. A esto se suma que existía una experiencia anterior en un instrumento de esa naturaleza, la Declaración Presidencial de 1996 (Potrero de los Funes, San Luis, Argentina) que precedió Protocolo de Ushuaia de 1998 que consagra el Compromiso Democrático del Mercosur, que resultó ser exitosa. Un directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014) agrega que lo que “dio pie” para que todos aceptasen una Declaración fue la Declaración de la OIT de 1998

había una proyección muy férrea de los empresarios que querían algo similar a la Declaración de la OIT de 1998, se había venido discutiendo 3 o 4 años qué tipo de instrumento iba a ser y cuando sale la declaración de la OIT eso da pie a que todos acepten una declaración. Pasa que es distinta la estructura de la Declaración de la OIT pero eso fue lo que destrabó porque, si la OIT puede sacar una declaración, ¿por qué nosotros no podemos sacar una declaración?

La funcionaria directiva de Paraguay coincide con esta influencia de la OIT en el carácter declaratorio de la norma (entrevista, Asunción, 6/8/2015). Un funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014) lo justifica en base a la necesidad de armonización de las políticas domésticas laborales

¿Cómo se hacían políticas efectivas? Para eso necesitaban la concentración de los actores sociales, a través de un diálogo social regional. Cuando nosotros lleguemos a generar políticas con vinculación a los principios, efectivas internamente, ahí vamos a estar en condiciones de pasar a la segunda parte que es el Protocolo, que es la

aplicabilidad jurídica. Estamos en la etapa de la aplicabilidad política, o sea que la norma no rija solamente cuando la pedís en Tribunales, que sería un Protocolo, sino que se constituya en un hecho político de vigencia cultural, donde se obligue a los Estados a tomar medidas para los juicios de trabajo, para eliminar la informalidad, entonces después sí podés pasar. Ahora, tenés que tener en cuenta que las normas de la Declaración ya estén contenidas en la legislación de todos los países.

Ferreira y Payssé (2003: 61) y Almeida Freitas (2007: 289) afirman que se trata del primer instrumento a nivel mundial de estas características, con un contenido elaborado en forma tripartita, resultado de una prolongada y compleja negociación.

La DSL posee tres partes diferenciadas: un preámbulo, que contiene normas de especial trascendencia, un contenido sustantivo, es decir, los derechos y obligaciones que consagra, y un contenido instrumental, o sea las formas y mecanismos establecidos para asegurar la efectiva vigencia de los mismos (Ferreira y Payssé, 2003: 62). Aquí se tratan tan sólo los que resultan relevantes a los fines y alcance de este trabajo, que regulan las áreas enumeradas en el Capítulo 2.

Dentro del contenido sustantivo, y entre los derechos individuales, la DSL garantiza la “igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación” de los trabajadores (art.1), y se establece el compromiso de los Estados de garantizar “la vigencia de este principio de no discriminación”. Se establece así el principio de trato nacional, necesario para el ejercicio de actividades laborales en el resto del bloque y para garantizar el derecho al establecimiento y residencia. Para un directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014), la inclusión de estos principios aparece en la Declaración “antes que los instrumentos administrativos de los gobiernos por reconocimiento interno”.

El art. 4 amplía al art.1, instaurando el derecho de todo trabajador migrante, “independientemente de su nacionalidad”, a recibir ayuda, información, protección e *igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país* en el que estuviere ejerciendo sus actividades” (cursiva propia), conforme a las regulaciones domésticas de dicho país, por lo que se sostiene la importancia de las normativas domésticas y la soberanía nacional en cuestiones migratorias. En ese mismo artículo, “los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en *las zonas de frontera*” (cursiva propia). Para un directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014), la DSL, tiene la misma

estructural que la Carta Social (europea) de 1961, lo que se refleja en este artículo: “tiene el sujeto que es el trabajador que se le otorga el derecho pero también tiene la acción programática con el Estado: el Estado debe hacer tal cosa”, con lo cual, el funcionario reconoce la influencia del modelo europeo en esta norma. Para una funcionaria directiva del MTSS Uruguay (entrevista, Montevideo, 21/10/2015) este artículo está “inspirado” en los principios de la OIT:

la redacción, la forma, el mecanismo de seguimiento, el estilo de memorias, al estilo OIT que teníamos que presentar en los distintos países, para saber de qué manera veíamos aplicando ese artículo en la región, que habla precisamente de los trabajadores inmigrantes, y los derechos que contienen. El principio de no discriminación... Bueno, todos los grandes principios, tanto inspirados en lo que tiene que ver con los convenios de la OIT, como de una mirada incluso bastante más moderna, o más actualizada, adaptada a lo que era la realidad regional.

Ahora bien, la declaración también incorpora en su art. 7 los derechos de los empleadores, a “organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales”. Esta demanda empresarial que había sido rechazada por los grupos sindicales, es otro de los elementos que revelan el poder de los primeros en la negociación.

Los arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 19 y 20 hacen referencia al respeto y la actuación de los gobiernos de acuerdo a sus respectivas legislaciones nacionales, que fue una disposición prevista en la propuesta realizada por el gobierno argentino, siendo también una muestra del poder de los gobiernos para la definición de la oferta de política.

La influencia de la normativa internacional y los pasos en pos de la adopción de estándares internacionales se evidencia en el Preámbulo. En él se hacen diversas y repetidas referencias a instancias internacionales, entre ellas: a “otras declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad” y se señala en párrafo aparte a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998), que “reafirma el compromiso de los Miembros de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización”, los que conforman “un nivel mínimo de derechos de los trabajadores”. Otra instancia internacional mencionada es la Cumbre de Copenhague (1995), entre otros foros internacionales, que “han enfatizado la necesidad de instituir mecanismos de seguimiento y evaluación de los componentes sociales de la mundialización de la economía, con el fin de asegurar la armonía entre progreso económico y bienestar

social”. Finalmente, se establece que los Estados “adoptan los siguientes principios y derechos en el área de trabajo, que pasan a constituir la Declaración Sociolaboral del Mercosur, sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados Parte haya instaurado o vaya a instaurar”, dejando abierta la posibilidad de seguir incorporando estándares internacionales.

La Declaración, como fue mencionado, sienta importantes bases para la igualdad de derechos en el mercado laboral para todos los ciudadanos del bloque, por lo que implicaría un “salto importante” en pos de flexibilizar la movilidad intra-bloque (Perera, 2010). Ahora bien, cuenta con diversas limitaciones. Tanto por su carácter jurídico (declaratorio, no vinculante), el no establecimiento de la libertad de circulación de trabajadores migrantes y la no inclusión de los familiares de los trabajadores migrantes, hace que no se pueda hablar de integración sino de cooperación regional: es una norma que, por su carácter, “permanece supeditada a las decisiones voluntarias, unánimes y continuas de sus Estados miembros” (Schmitter, 2011: 9) quienes siguen resguardando su soberanía en esta materia.

Otra crítica que recibe es que no prevé nuevos derechos para los trabajadores, diferentes de los ya garantizados en las legislaciones nacionales, por eso, ‘no los armoniza’ (Almeida Freitas, 2007: 286-287). Este autor agrega que los estándares ‘mínimos’ establecidos por la OIT y adoptados en la resolución disminuían el nivel de las propuestas realizadas por la CCSCS.

En cuanto a los logros, parte de la doctrina sostiene que la DSL, al consagrar “derechos fundamentales que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad”, integra el *jus cogens*, siendo en consecuencia parte del “orden público internacional” de los Estados, que no se puede derogar, de carácter “automáticamente vinculante y obligatorio” (Ferreira y Payssé, 2003: 66-67). Esto materializa entonces la internacionalización de políticas en cuestiones puntuales, que sirven para la adopción de estándares mínimos para la defensa de los derechos de los trabajadores. Otros autores afirman (Pastori Filloi, 2007: 335-336) que la Declaración ha cobrado “trascendencia jurídica”, ya que los tribunales nacionales de los Estados miembro “en numerosas ocasiones han hecho referencia a la misma y la han aplicado directamente como base jurídica para sustentar la pretensión del demandante”. Esto permitiría clasificarla como una norma ‘aplicable’ y ‘exigible’. Además, “llama la atención esta jurisprudencia” ya que los Estados no la han contradicho llamando a la naturaleza “meramente declarativa” de la DSL. En

algunos países, incluso, se han generado normas que hacen referencia a los principios adoptados en la DSL:

distintas leyes que se han ido generando, por lo menos a nivel de Uruguay, se incorpora también el tema de la Declaración Sociolaboral del Mercosur [...] la toman como fuente de inspiración. Como que son líneas de trabajo básico que hay que incorporar en la interpretación de las normas específicas. Y yo creo que ha sido el gran logro de la Declaración Sociolaboral (funcionaria del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015).

Con esto coinciden Robles (2004b) y Mansueti (2002) que reconocen que si bien apenas sancionada la Declaración se pensaba que sería poco relevante, su contenido, junto con las facultades atribuidas a la CSL como institución de monitoreo la convertían en un instrumento con gran potencial para lograr los objetivos previstos. La CSL podría convertirse en una institución de compromiso y posible precursora de una mayor integración a través de sus funciones de recepción de demandas, formulación de agenda y eventualmente oferta/recomendación de oferta de política, como indicó un funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014, ver *supra.*). Una ex funcionaria del MREC argentina (entrevista, CABA, 24/07/2012) coincide con las atribuciones dadas a la CSL, sin embargo considera que su actuación hasta el momento ha sido “muy pobre”. Según una funcionaria del MTSS (entrevista, Montevideo, 21/10/2015) “hoy si vas a la parte de aplicación concreta no debe tener mucho, si es como que un marco de referencia en cuanto a derechos regionales”, por lo que se podría entender que su implementación ha tendido a ser restrictiva, con excepción de casos puntuales (como algunas leyes uruguayas y algunos casos de jurisprudencia).

Después de la DSL, la misma funcionaria (entrevista, Montevideo, 21/10/2015) considera que “más allá de que hubo algunos avances, no se pudieron concretar más, [...] porque cada uno de los países fue llevando avances por su lado que eran mayores que los avances que se podían dar de conjunto”. Ella se refiere a los avances en materia laboral nacional dados a partir de los gobiernos populistas/neodesarrollistas/de izquierda de los dos mil.

#### *7.3.1.8. La recomendación de la CPC: el Estatuto del Trabajador Migrante*

El mismo año de la firma de la DSL, la Comisión Parlamentaria Conjunta presentó una Recomendación (CPC, 1998), por la que propuso al CMC la adopción del Estatuto del Trabajador Migrante.

En los fundamentos de la misma destacaba que el “Mercosur se ha definido a sí mismo como un camino cuyos horizontes superan las motivaciones puramente económicas y busca construir un nuevo espacio estratégico que eleve las condiciones de vida de sus habitantes”, por lo que era necesario proteger “a los más débiles”. Entre estos, los trabajadores migrantes eran descritos como especialmente vulnerables al no contar con “la protección natural de la vida en su propia comunidad”, es decir, ser no-ciudadanos o no-miembros de una comunidad política.

El Estatuto pretendía proteger entonces a los trabajadores migrantes mediante la ‘agrupación’ de normas en un mismo cuerpo legal. Dichas normas, que inspiraron el acuerdo, eran las Convenciones Internacionales suscritas por los Estados miembros del Mercosur, en otro intento de ‘internacionalizar’ normas regionales. Otra referencia a la internacionalización de las normas está en el Preámbulo del Estatuto, donde se hace referencia a la experiencia europea, donde se dio una “revitalización del derecho protector”.

El Estatuto regulaba cuestiones en el área de regulación y facilitación de flujos, en particular: con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, en el Capítulo 2.1 se establecía que “todo trabajador tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de cualquiera de los Estados Partes”, si bien se establecía la limitación de la “sujeción a las disposiciones legales migratorias de cada país”, lo que denota el interés de los gobiernos en mantener sus potestades soberanas en la materia. En cuanto a la residencia, el Capítulo 2.2 expresaba que “los trabajadores, migrantes tendrán derecho a residencia no condicionada a permisos temporales previos” y el inc. 5 que “aún después de concluido el trabajo originario, los trabajadores migrantes tendrán derecho de permanencia”, eliminando cualquier necesidad de visa o permiso, lo que hubiese liberalizado notablemente la ejecución de actividades laborales. “Trabajadores migrantes”, serían “los ciudadanos de los Estados Parte que se trasladen a desarrollar su trabajo en un país que no sea el propio, cumpliendo las leyes migratorias vigentes” (Capítulo 1.3) nuevamente condicionando el goce último de los derechos a las leyes domésticas de cada Estado.

En esta misma área de política, en el Capítulo 2 incisos 9, 10, 11 y 12 se establecía el principio de trato nacional. En el Capítulo 2.3 y el Capítulo 3, el derecho a reunificación familiar.

Finalmente, en el área de fortalecimiento institucional, el Capítulo 1 incisos 6 y 7 establecía mecanismos flexibles de control: el compromiso de los Estados Parte a

“asegurar, mediante la implementación de un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los tribunales nacionales competentes, el reconocimiento y/o restablecimiento pleno” de los derechos violados.

Las ideas subyacentes a este Estatuto son coincidentes con las demandas realizadas por los grupos sindicales, en las que se evidencia la influencia del contexto de globalización y la actitud defensiva ante la liberalización provocada por los “regionalismos abiertos”. Esto es visible en el Preámbulo del Estatuto, en el que se expresaba que

Los cambios culturales y el inagotable avance tecnológico que caracterizan nuestra época han producido un impacto en el mundo del trabajo de consecuencias aún imprevisibles.

En efecto, *la globalización de la economía y el proceso flexibilizador* dentro de nuestros ordenamientos jurídicos laborales y las nuevas modalidades de contratación (como una de sus exteriorizaciones), se presentan como manifestaciones de abandono, o de atemperación del principio protector y demás principios del derecho del trabajo a él relacionados (cursiva propia).

Para protegerse contra los efectos provocados por esta situación, tales como la “competencia desleal provocada por un menor costo de la “mano de obra” obtenido en ciertas regiones por diferencias en las condiciones laborales de los trabajadores”, o *dumping social*, ya mencionado en la Declaración de la CCSCS de 1998, era necesario “lograr máximos y mínimos inderogables que funcionen a favor del trabajador con la finalidad de que la libre movilidad de los factores económicos como humano se dé en igualdad de condiciones en todos los Estados Partes”. Los reclamos sindicales en pro de la armonización de normas se basa en la idea de que la forma de evitar el *dumping social* es a través de la armonización de las políticas laborales y sociales, particularmente mediante el AMSS y el libre acceso al sistema de salud, reclamos que se sostienen hasta la actualidad (representante de la CGT Internacional y de la CCSCS, entrevista, CABA, 29/10/2015).

Lo más notable de este Estatuto es que reintroduce a la ‘libre circulación de trabajadores’ como tema de agenda y como objetivo. No llegó nunca a convertirse en oferta de política en ninguna instancia decisoria del Mercosur (Barreto Ghione, 1999). Esto puede deberse a lo ambicioso de sus disposiciones, en un momento en el que las arduas negociaciones en pos del establecimiento de ‘estándares mínimos’ de derechos migratorios y laborales dieron lugar a la Declaración descrita en el apartado anterior. El acuerdo que la logró fue, como fue mencionado, “lo posible” dada la dificultad de llegar

a consensos entre los grupos de interés y con poder decisorio dentro de la estructura institucional del Mercosur.

*7.3.1.9. Fines de década: las políticas selectivas, el retorno a las cuestiones fronterizas y medidas específicas para simplificar trámites*

Siguiendo con la línea de tratamiento de cuestiones fronterizas, y como otra muestra de la estrecha vinculación entre migraciones y comercio, en 1997 se firmó el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur (CMC, 1997b)<sup>335</sup> y en los años 1999 y 2000 continuaron los avances para la facilitación de flujos migratorios en áreas fronterizas.

El Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios tiene la misma estructura que el AGCS: adopta cuatro “modos”, siendo el cuarto la presencia de personas físicas de un Estado parte en el territorio de otro. También incorpora los principios previstos en el AGCS: nación más favorecida, trato nacional, acceso a los mercados. También incorpora anexos sectoriales, adoptados al año siguiente mediante la Decisión 9/98 (CMC, 1998b). Allí se repiten, con el mismo vocabulario, las disposiciones del AGCS en cuanto al ámbito de aplicación (personas físicas proveedoras de servicios de un Estado parte o empleadas por un proveedor de servicios de un Estado Parte) y límites “no será aplicable” a personas que busquen empleo ni “en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente”). Por ello, esta norma tenía un alcance muy acotado, al igual que el AGCS.

Luego, en 1999 el FCES acordó el “Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte de MERCOSUR, Bolivia y Chile” (CMC, 1999a) que preveía la creación de una credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). Luego, por iniciativas argentinas (Acta 1/99, Subcomisión de Seguimiento y Control Área Migratoria en Mercosur, 2015: 9) en el marco de la RMI se acordó y reglamentó un régimen especial para residentes de zonas fronterizas en el bloque: el “Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo en los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile”, y luego, la “Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo” (RMI, 1999a; RMI, 1999b; CMC, 1999b; CMC, 1999a; CMC, 2000a; CMC, 2000b). Así, se produjeron avances significativos en la regulación de los desplazamientos fronterizos.

---

<sup>335</sup> Entró en vigor en 2005.

A partir de lo establecido en todos estos acuerdos se creó la Credencial TVF que permite, sólo a residentes de zonas fronterizas, el cruce de la frontera con destino a una localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferente del resto de las categorías migratorias (lo que no sustituye a los documentos contemplados por la Resolución 74/96 del GMC, GMC, 1996c). Una vez cruzada la frontera, el titular de la credencial puede circular libremente dentro del área de cobertura geográfica delimitada por los Estados parte colindantes de manera bilateral dentro de un plazo que, por lo general, no excede las 72 horas. Sin embargo, en la actualidad, diversos funcionarios (negociador en temas de seguridad social uruguayo, entrevista, Montevideo, 23/10/2015; funcionario directivo del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015; consultor especializado en migraciones, entrevista, Asunción, 29/7/2015; funcionario directivo MRE de Paraguay, entrevista, Asunción, 31/7/2015; directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina, entrevista, CABA, 4/12/2014) señalan que el funcionamiento de la TVF no ha sido satisfactorio. Su implementación ha tendido a ser restrictiva debido, entre otras cosas, a que el kilometraje era “escaso” y a que no permitía ejercer actividades laborales ni estudiantiles.

Para Adriana Alfonso (OIM, 2012a: 39), estas medidas “responden al esfuerzo de los primeros años de trabajo del Grupo Migratorio” de la RMI, que se enfocaron en cuestiones de seguridad y particularmente en los controles fronterizos, para lo cual se realizaron controles coordinados, reforzados y sorpresivos.

Estas medidas, sumadas a otras decisiones del CMC y resoluciones del GMC (CMC, 1991a; CMC, 1993; GMC, 1996b; GMC, 1996c; la GMC, 1996d), contribuyen con el intercambio económico y comercial, dinamizando la movilidad transfronteriza de las personas.

Un funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013) explica que los acuerdos sobre tránsito fronterizo comenzaron a ser desarrollados como

[...] Canales más rápidos y diferenciados para aquellos que viven en la frontera y cruzan todos los días, y aquellos que cruzan una vez por año vacaciones, etc. Así se comenzó con una mirada de empezar a facilitar, *empezando con un núcleo más reducido, empezar a armonizar* algunas cuestiones de requisito, la tarjeta de entrada y salida, tratar de poner la misma tarjeta en todos los países, mismos registros de información.

La idea era empezar a decir si el que sale de un país entra al otro los *registros deberían ser homologables* de manera que si algún día intercambiamos información, *sea el*

*mismo tipo de información.* Ahí se van empezando a hacer pequeños avances, se avanza posteriormente en cuestiones documentales, cuáles son los documentos que debemos usar además del pasaporte (libreta de enrolamiento, cívica), y los otros países, cada uno aportaba lo que eran documentos de identidad que se habilitaban como documentos de viaje. Así se ha ido mejorando a punto tal de que hoy básicamente en casi toda Sudamérica se va a poder viajar con la cédula de identidad sin mayor dificultad. [...] que ingrese a esta área *pueda ser controlado conforme a ciertas pautas homogéneas* de toda la región, entre ellas *intercambiar más y mejor información*, por ejemplo, si ingresás a Bogotá y la persona tiene pedido de captura en Argentina, esa persona pueda ser detenida en esa región y ser remitida a argentina y viceversa.

Es decir que, como fue mencionado antes, se comenzó como una forma de reducir costos en el intercambio de información y en la gestión de los intercambios fronterizos, aumentar la previsibilidad de los acuerdos y así las posibilidades de cooperación. También, es una forma de ejercer controles relacionados a la seguridad de manera más eficiente, lo cual resulta esencial para el interés del principal receptor, Argentina. La cooperación sostenida generó mayor confianza entre los Estados socios y vínculos entre los funcionarios que construyen la región:

empiezan a surgir los procesos de *construcción de confianza*, en ese proceso van cambiando las hipótesis de vinculación de los Estados, entre ellos el tema de control o facilitación. En una manera después empieza a surgir una diferencia entre la visión de puro control, digamos más tradicional más gente en frontera más verificación de cada uno de los que entran y salen, más seguridad etc., a una visión en donde *si bien el control debe permanecer, deberíamos facilitarlo*, que la gente pueda circular de una manera más rápida, menos obstáculos, etc. (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

Se trata, al igual que las anteriores, de políticas de tipo cooperativo (Schmitter, 2011). Reglamentan cuestiones aún más puntuales (“un núcleo más reducido”) que las anteriores en el área de regulación y facilitación de flujos migratorios con respecto a la entrada y salida de personas del territorio. Aquellas que incluyen medidas que regulan la residencia de las personas y que afectan a la ejecución de actividades laborales (el Protocolo de Comercio en Servicios) sólo aplican a un número muy reducido de personas, y la jerarquía de la liberalización de la circulación de las personas, así como la temática del acuerdo, denotan la influencia y los intereses del sector privado.

A diferencia de todas las medidas anteriores, la propuesta de la TVF fue generada en una instancia dedicada a cuestiones sociales: el FCES. Esto denota una mayor influencia y capacidad de llegada de los actores no gubernamentales en el PIR, reduciendo el aislamiento de estas medidas del debate público.

Las medidas fueron aprobadas en el CMC, institución intergubernamental donde los mecanismos decisionales están mediados por el liderazgo y poder de los gobiernos.

En el año 2000 se celebró el acuerdo sobre Exención de Visas entre Estados Partes del Mercosur (CMC, 2000c), elaborado en el ámbito del Grupo de Servicios. El acuerdo es aplicable bilateralmente entre los países que lo incorporen ya que no se encuentra vigente<sup>336</sup>. No define el alcance del concepto de ‘trabajador’, sino que lo hace con respecto a cada una de las profesiones reguladas. Afecta a artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados (art.1). No alcanza a trabajadores autónomos, o trabajadores con vínculo laboral que reciban remuneración en el país de ingreso (art. 2.2). Es decir, tiene un ámbito de aplicación acotado a quienes presten servicios en un país miembro distinto del propio por plazos determinados y que sea básicamente personal jerárquico y de alta calificación, de manera muy similar a lo dispuesto en el AGCS. Su propósito es conceder beneficios a algunos nacionales de los países miembros, generalmente residentes en zonas fronterizas, con la documentación necesaria para desempeñar tareas remuneradas (Pastori Fillol, 2007: 335), por lo que se trata de una medida altamente selectiva.

El Acuerdo establece medidas en el área de regulación y facilitación de flujos migratorios, particularmente con respecto a la entrada y salida del territorio, residencia a corto plazo, y ejecución de actividades laborales, particularmente en cuanto al establecimiento y residencia y visas, dejando de lado aspectos tales como la reunificación familiar.

Específicamente, dispone que los trabajadores a quienes aplique la norma “podrán tener acceso sin necesidad de visa, al territorio de los demás Estados Partes, con múltiples ingresos, para estadías de hasta noventa (90) días corridos, prorrogables por un periodo equivalente, hasta el límite de ciento ochenta (180) días anuales” (art. 2).

Al igual que las anteriores, por lo limitado de su alcance, se trata de una política cooperativa. La jerarquía en la movilidad que refleja esta norma muestra la influencia del sector privado. Estos grupos, a pesar de no tener presencia en la estructura

---

<sup>336</sup> De todas formas, las visas ya no son necesarias en la actualidad, por la existencia del Acuerdo de Residencia (ver *infra.*) si bien entre los órganos del Mercosur existe un debate acerca de esto. En 2011, el Grupo de Servicios del GMC elaboró un informe en el que señala que el Acuerdo de Residencia no cubre los casos previstos en la Visa Mercosur de 2003 (ver *infra.*). Sin embargo, el FEM indicó que lo dispuesto en la Visa Mercosur estaría “contemplado y superado por el Acuerdo de Residencia, ya que éste exige menores requisitos y otorga mayores ventajas a sus beneficiarios” (Acta 4/11 del FEM en Mercosur, 2015: 111).

institucional que dio lugar a este Acuerdo, tuvieron capacidad de llegada a los actores gubernamentales, decisores en los órganos del Mercosur.

Siguiendo la línea de la liberalización de la circulación, residencia y ejercicio de actividades laborales en el área de servicios, en 2001 el Grupo Mercado Común, a partir de una recomendación de la Comisión Sociolaboral derivada del análisis de las memorias temáticas referidas al art. 16 de la Declaración Sociolaboral (Formación Profesional y Desarrollo de Recursos Humanos) y de un “amplio consenso” en la materia en la Comisión II del SGT 10 (Cortina y Robles, 2006: 213; Robles, 2004a: 34-35), sancionó la Resolución 59/01 sobre Formación Profesional (GMC, 2001). Allí se establecen medidas encaminadas a la armonización de estándares para eventualmente lograr “el reconocimiento de las calificaciones y saberes independiente de su modo de adquisición” (art. 4). Esto se realizaría a través de “acciones encaminadas a construir una visión integral y sistémica de la Formación Profesional, con participación de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores” (art. 1). Así, define una medida muy puntual en el área de ejecución de actividades laborales: el reconocimiento de calificaciones profesionales. Esta será complementada en 2003 con la Decisión del CMC 25/03, “Mecanismos para el Ejercicio Profesional Temporario”, cuyo objetivo es alentar el ejercicio de actividades y profesiones en la esfera de servicios (es decir, tiene un alcance muy restringido y muy similar a aquel del AGCS) a partir del reconocimiento mutuo de las mismas, a través del otorgamiento de licencias y matrículas. Se trata de políticas cooperativas, que reflejan, una vez más, la influencia tanto del sector privado como de los sindicatos (en menor medida) en su elaboración. Casi todos los representantes de empleadores entrevistados<sup>337</sup>, han hecho referencia a la necesidad de establecer normas para el reconocimiento de las calificaciones profesionales como uno de los mayores desafíos para lograr la libre circulación de las personas en el Mercosur. De hecho, ellos entienden a la libre circulación como una “libre circulación controlada”, que debería empezar por la liberalización de la movilidad de los trabajadores más calificados<sup>338</sup>.

---

<sup>337</sup> Así lo expresaron representantes empresariales de Argentina (entrevista, CABA, 14/10/2015), Brasil (entrevista vía Skype, 16/11/2015); y Uruguay (entrevista, Montevideo, 23/10/2015).

<sup>338</sup> Por ejemplo: “Porque yo puedo decir: “vamos a permitir las circulación de quiénes”. Primero hay que definir de quiénes y por qué, no podés decir de todos los seres humanos, me da la sensación que de alguna manera vos tenés que decir: “vamos a permitir la circulación de los trabajadores en actividad que sean contratados al otro país o que de alguna manera quieran vincularse o que demuestren que puedan estar por un tiempo determinado con recursos suficientes o con una cobertura familiar o amistosa suficiente”, a mí me parece que algo así debería suceder, pero esto puede no ser igual en Argentina que en Uruguay que en Bolivia que en Brasil, flexibilicemos el tema. Entonces vamos a llegar a lo que yo te decía con acuerdo,

Los representantes de los trabajadores también destacaron la importancia del reconocimiento de la formación laboral, pero no sólo las de los profesionales, sino la de todos los trabajos que requieran cierta formación. De hecho, el actual presidente de la CCSCS (entrevista, CABA, 7/7/2015), la nombra, junto con la seguridad social, como una de las dos “cuestiones centrales” que ellos defienden para lograr la libre circulación. A pesar de las referencias a ella, Robles (2004: 20) y Cortina y Robles (2006: 186), notan que en ninguna de estas normas sobre formación profesional figura el reconocimiento del derecho a la libre circulación de trabajadores en el Mercosur.

No obstante, como observan una funcionaria del MTSS y un funcionario directivo del mismo ministerio (entrevistas, Montevideo, 21/10/2015), no se han logrado avances significativos en la armonización de categorías profesionales. Ninguno de los dos acuerdos entró en vigor. Esta materia sigue siendo uno de los “desafíos” pendientes en el Mercosur que destacan tanto empleadores como trabajadores.

Otra medida en el marco de la RMI, orientada a la simplificación de trámites para la residencia y circulación de las personas es el Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos para Trámites Migratorios (CMC, 2000f) que enumera documentos<sup>339</sup> exentos de traducción para trámites migratorios (con la excepción de que existan “fundadas dudas” al respecto de uno, art. 4). Esta norma es una medida puntual que simplifica los trámites en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios, particularmente, los trámites para la residencia. Este acuerdo se encuentra vigente y es implementado en la actualidad.

### ***7.3.2. Tratamiento de la cuestión migratoria en el Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados) entre 2002 y 2012***

Hacia finales de 2002 se produjo un importante cambio en las políticas que se venían llevando a cabo hasta el momento: se aprobaron una serie de acuerdos que ampliaron notablemente los derechos de las personas migrantes en el PIR y así, colaboraron con la liberalización de su circulación en el espacio Mercosur. Un funcionario directivo de la

---

esto está establecido... lo que se hizo con la lista de excepciones, la lista de excepciones está hecha así, para Argentina tantas excepciones hasta tal año, para Brasil tantas exenciones para tal año, ¿Por qué no usamos los mismos conceptos?” (representante empresarial argentino, entrevista, CABA, 14/10/2015).

<sup>339</sup> Pasaporte, cédula de identidad, testimonios de partidas o certificados de nacimiento y de matrimonio, certificado de ausencia de antecedentes penales (art. 2).

DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013) explica que “si bien originalmente el tratado de Asunción está contemplado como una movilidad de fuerza laboral, factores productivos, para fines de los noventa -principios del 2000 los mismos presidentes, mandatarios, empiezan a hablar de que debe avanzar *hacia una libre circulación*”.

Hasta este momento, como observa Novick (2010a: 22), y como fue visto en la sección anterior, el tratamiento de las migraciones dentro de los órganos del Mercosur era “marginal”, ya que no había un órgano específicamente dedicado a la materia. Sólo se debatía en “espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social”.

A inicios de los dos mil, comenzaba a hacerse evidente el patrón de emigración de los países de la región (ver Capítulo 3), ante la crisis política-social-económica vivida en la época. A su vez, en el nivel internacional, después del 11-S, los países desarrollados endurecían sus políticas migratorias, securitizándolas.

Ante estos sucesos, los gobiernos del Mercosur decidieron tomar posición y adoptar nuevas medidas. Es entonces que se firmó el principal acuerdo e hito en la integración social del Mercosur: el Acuerdo de Residencia. Luego, si bien hubo continuidades, le siguieron una serie de normas, y declaraciones con un carácter marcadamente diverso de las de la década anterior.

Como fue visto en la sección 7.1.2., a inicios de esta década también asumieron gobiernos con una nueva orientación política y un discurso “distintivo”, centrado en el respeto a los derechos humanos. Esto permitió que, a diferencias de los noventa, la libre circulación de las personas al menos fuese un tema “abordable” (funcionario directivo de la cancillería paraguaya, entrevista, Asunción, 31/7/2015). A lo que se suma que, a nivel global “hubo un cambio en la perspectiva de los derechos humanos de los (trabajadores) migrantes”. Una funcionaria directiva del Ministerio de Trabajo de Paraguay (entrevista, Asunción, 6/8/2015) relata que en las discusiones en foros multilaterales, así como en las políticas de otros países, se dejó de tratar a los migrantes como un “paquete”. “[S]e le dio un concepto más humano y el trabajador migrante comenzó a ser tratado, primero como persona [...]. Entonces ya no era el migrante-objeto [...] que en los años 60, 70, 80, jamás nos hubiésemos imaginado”. Como se ve en la sección 7.3.2.4, en los foros regionales e internacionales, se comenzó a hablar más de los derechos humanos de los migrantes.

Todo lo cual llevó a que en el Mercosur “las diferentes instancias orgánicas [redefinieran] tanto sus pautas de discusión como su metodología de trabajo”. Por ejemplo, los órganos sociolaborales comenzaron a “organizar la discusión y la gestión técnica de las cuestiones relacionadas con el acceso al empleo, la formación profesional, la seguridad social, la salud laboral etcétera, en torno a los principios” consagrados en el Acuerdo de Residencia en relación con la movilidad de los trabajadores y las personas. El SGT 10 que, como fue visto *supra.*, había cambiado su objetivo de agenda de libre circulación a “migraciones laborales”, en esta década volvió a incluir a la libre circulación de trabajadores, que se constituyó en uno de sus “principales módulos de trabajo” (Pérez Vichich, 2005: 434).

Para Pérez Vichich (2011: 333-334), el cambio en el modelo de integración del Mercosur “en clave de modelo de desarrollo integrado y políticamente orientado” permitió que “las directrices en materia migratoria” recuperaran “su significación específica como factor de integración en sí mismas”. De manera similar, Margheritis (2015; 2013), considera que la agenda migratoria pasó a ser central como forma de revigorizar el Mercosur y que no desapareciese ante la crisis de principios de la década. De esta manera, para Pérez Vichich (2011: 333-334), se abandonó el unilateralismo de cada Estado en estas cuestiones, para dar un “salto cualitativo” y enfocar a las migraciones en un marco de “decisiones regionales”, dándoles un “tratamiento conjunto”.

Esta etapa se inaugura con el mencionado “hito” en la materia: el Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, que marcó el inicio de una nueva política regional en materia de circulación de personas.

#### *7.3.2.1. El hito del Mercosur: el Acuerdo de Residencia*

Como fue visto en la sección anterior, diversas instancias institucionales discutieron la posibilidad de armonizar áreas de política migratoria, con distintos grados de éxito. Los antecedentes del Acuerdo de Residencia, elaborado en la RMI, se pueden encontrar en 1998 cuando, en la Comisión de Asuntos Migratorios de este órgano, se discutieron las “inhabilidades migratorias para la obtención de la radicación”, es decir, cuáles eran los impedimentos previstos en sus legislaciones domésticas para la solicitud de la residencia. Argentina, Brasil y Paraguay concluyeron que los tres “comprenden la

existencia de antecedentes penales como elemento restrictivo. En consecuencia, se estableció que, dada la compatibilidad de las leyes de migraciones, [...] no se necesitaba ninguna modificación” (Acta 1/98 en Mercosur, 2015: 5). Con lo cual, desde aquel momento los países estaban estudiando las compatibilidades de sus políticas domésticas en materia de residencia, y encontraron una coincidencia (los antecedentes penales como restricción), que es la que se materializa en el Acuerdo de Residencia, como se ve a continuación. Ese mismo año se siguió tratando el mismo tema en la Subcomisión de Seguimiento y Control, Grupos Delictual y Migratoria: la delegación de Brasil informó sobre la amnistía que había llevado a cabo (mediante la ley 9.675, ver Capítulo 6), que buscaba la regularización de inmigrantes en situación irregular, otorgándoles un “registro provisorio de 2 años hasta completar la documentación necesaria para poder acceder a una residencia permanente”. En ese marco, suspendió “las operaciones contra” los “extranjeros en situación irregular en el país”. En esa ocasión, Argentina “manifestó preocupación al respecto, ante la posibilidad de regularizar delincuentes pero Brasil informó que entre la documentación a reunir se encuentra el certificado de buenos antecedentes del país de origen, requisito para completar el trámite” (Acta 1/98 en Mercosur, 2015: 7), con lo cual se volvió a registrar esta coincidencia en los intereses nacionales y en las normativas domésticas.

Dos años después, en el año 2000, se comenzó a trabajar en el Grupo Especializado de Trabajo Migratorio de la RMI, sobre la “homologación de los requisitos necesarios para la obtención de la radicación en los Estados Parte y Asociados” (Actas 1/00 y 2/00 en Mercosur, 2015: 12-13). Los países manifestaron interés en lograr dicha “homologación”, pero, a su vez, Argentina y Brasil informaron acerca de los “impedimentos estipulados por sus leyes migratorias para la obtención de este beneficio”.

En la primera reunión de 2001 del Grupo Especializado de Trabajo Migratorio de la RMI, las delegaciones “nuevamente” intercambiaron sus legislaciones domésticas sobre este tema (Acta 1/01 en Mercosur, 2015: 17). No se registraron avances en el tema hasta marzo de 2002, cuando la delegación argentina presentó ante la Comisión Técnica de la RMI, como documento de trabajo, un “anteproyecto de Acuerdo para el tratamiento diferencial de ciudadanos MERCOSUR y Asociados que quieran tramitar su regularización migratoria en territorio de uno de los Estados Parte o Asociados, sin la necesidad de egresar del mismo”. Dicha propuesta fue generada en la Oficina de Temas Internacionales de la DNM, área creada a partir de una propuesta de Adriana Alfonso en

1997 (entrevista, 9/10/2014): “En realidad yo propongo la generación de esa Oficina cuando advierto que en el MERCOSUR se empezaba a notar la necesidad del abordaje de la parte social. [...] Evidentemente le faltaba algo”. Fue esa Oficina la que “empezó a acompañar lo que fueron algunos cambios en el Mercosur de pasar de ser integración del punto de vista económico comercial a lo que sería hoy el Mercosur ciudadano, político, o Mercosur social incluso” (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, 23/12/2013). Adriana Alfonso llega a

ser jefa del área jurídica, con un poquito más si querés vos, de incidencia en la posibilidad de la toma de decisiones y, digamos, desde lo personal iba generando algunos proyectos. Algunos proyectos que tenía allí en carpeta y como siempre uno los saca a relucir cuando le parece que pueden prosperar.

Tenía la idea en carpeta porque, [...] cuando uno ve los números de las amnistías, ve que el número de los inmigrantes provenientes de los países limítrofes, de los países del Mercosur, supera ampliamente a los de fuera del Mercosur, la problemática más grande digamos, venía por ese lado. Entonces digamos de ver esa situación, de ver que en realidad el número de los inmigrantes provenientes de los países limítrofes recurrentemente formaban grandes bolsas de irregularidad, es que yo pensaba que bueno, si estamos insertos en un proceso de integración que nos vinculan con los países de donde venían la mayor cantidad de nuestros inmigrantes, ese proceso de integración puede ser la llave para encontrar un principio de solución a la problemática migratoria que tiene la Argentina. Y cuando me refiero a la problemática migratoria me refiero no al inmigrante, sino a la situación de irregularidad del inmigrante. [...] la causa viene en parte de una legislación que no se amolda a la realidad, pasa por allí, o sea si yo pido una serie de documentos que sé perfectamente que el inmigrante no las va a poder cumplir porque no puede acceder a los mismos estoy generando una política que va a llevar a la irregularidad [...].

Además, tener propuestas elaboradas de antemano ayuda para que las mismas sean adoptadas:

nosotros como delegación nunca llegamos a una negociación con una propuesta que no tuviera su base ya en un papel. Porque conocíamos perfectamente lo difícil que es ponerse a redactar en el momento, entonces vos presentá ese papel, sobre la base de eso trabajás aparte. Yo siempre lo decía, el que lleve el documento escrito parte ganando. Porque después la negociación se hace más difícil, entonces nosotros teníamos la base de una declaración que fue prácticamente idéntica a lo que salió.

Entonces, ante la presentación argentina, la delegación “brasileira coincidió con la importancia de la iniciativa” y los países decidieron “comenzar a desarrollar el tema propuesto, en el GT Migratorio” bajo el título “tratamiento diferencial favorable a los ciudadanos del MERCOSUR y Asociados” (Acta 1/02 en Mercosur, 2015: 22). Luego,

en dicho Grupo de Trabajo, los países “acordaron permitir la tramitación migratoria de visado o la residencia a los ciudadanos nativos de los Estados Parte, sin tener que egresar del territorio en que se encuentra”. La delegación argentina presentó un documento de trabajo al respecto (Acta 1/02 en Mercosur, 2015: 24). En las siguientes reuniones, las delegaciones discutieron el asunto y decidieron estudiarlo para luego presentar observaciones (Comisión Técnica, Acta 02/02 en Mercosur, 2015: 26).

Como indicó Adriana Alfonso (entrevista, CABA, 9/10/2014; y en OIM, 2012a: 48-49), uno presenta los proyectos en la mesa de negociación “cuando le parece que pueden prosperar”. Entonces, los avances que se dieron a partir de este momento están íntimamente relacionados con el hecho de que a mediados de ese año, Brasil asumió la Presidencia Pro Témpore del Mercosur en un momento muy particular: eran los últimos meses de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, y en octubre se celebrarían elecciones nacionales. En la campaña electoral, el Mercosur era uno de los temas más debatidos. A esto se suma que el Presidente Cardoso “aspiraba a terminar su gestión dejando una fuerte impronta de avance en la integración del bloque regional a la que tanto había apostado”. Por todas esas razones, la Cancillería de Brasil “daba señales de un acercamiento estratégico hacia la región en general y hacia el Mercosur en particular”. La gestión Cardoso, en su último semestre, “se ocupó especialmente de ofrecer señales de fortificación al Mercosur”, lo que se hizo sentir en la campaña electoral. En las elecciones resultó triunfador Luis Inácio Lula da Silva, quien tenía un discurso favorable a la IR, y entendía al Mercosur no sólo como un proyecto político-económico, sino también como plataforma de posicionamiento frente al resto del sistema internacional.

En la reunión de la Comisión Técnica del 30 de agosto de 2002 en Porto Alegre, Brasil, este país presentó un proyecto de amnistía migratoria para el Mercosur (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014; OIM, 2012a: 49). El proyecto planteaba una amnistía, excepcional, dirigida a los nacionales mercosureños, que debía ser implementada “de manera concomitante” en todos los países del bloque, con una duración total de seis meses (OIM, 2012a: 49). Los funcionarios brasileños le habían presentado a su presidente al proyecto de la amnistía como “un gesto social, que va a quedar grabado en la historia de la evolución del Mercosur” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014).

Las delegaciones entonces debatieron respecto al término “amnistía” y la Argentina propuso su modificación por “regularización”, argumentado que este concepto podía “no tener límite temporal, contrariamente a lo que sucede con una “Amnistía””. El resto de las delegaciones “encontraron satisfactoria la posición Argentina”. Es así que se volvió a debatir el proyecto presentado por este país, ahora titulado “Acuerdo sobre Regularización Migratoria en el Estado de Residencia”. Adriana Alfonso y su equipo “habíamos proyectado algunas líneas y frente a esta presentación de Brasil es que bueno entendemos, esta puede ser la oportunidad” (Adriana Alfonso, entrevista, CABA, 9/10/2014). Según lo reflejado en el acta, las delegaciones manifestaron que “un Acuerdo de tales características [...] no implicaría modificar los criterios de admisión o permanencia” (Acta 3/02 en Mercosur, 2015: 27), es decir, que no afectaría a sus normativas domésticas. Según lo relatado por Adriana Alfonso (OIM, 2012a: 49), las delegaciones “volvieron a sus respectivas capitales con el compromiso de estudiar la propuesta de Brasil y llevar una respuesta para la próxima reunión”.

En el nivel doméstico, Argentina elaboró una propuesta (oferta de política regional) que, como se ha visto, ya se tenía proyectada.

La idea de Argentina, estaba basada en su conocimiento y experiencia histórica en la elaboración de políticas migratorias, así como en amnistías (ver Capítulo 6), que eran, como fue mencionado, medidas cortoplacistas. Por ello, sabía que la propuesta de Brasil “no traería una solución duradera para la región” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014) (sobre la formación de esta idea, también ver el balance de este Capítulo).

Las negociaciones en el nivel nacional fueron lideradas por la Oficina de Temas Internacionales de la DNM, generadora del proyecto. Esta Oficina llevó a cabo la negociación con los diversos sectores del Ministerio del Interior de Argentina que, en algunos casos fueron “controvertidos y ríspidos”. Algunos sectores de ese Ministerio temían “ingresos masivos, agravamiento del desempleo y de situaciones relacionadas con la inseguridad”. Entonces, según relata Adriana Alfonso (en OIM, 2012a: 50), la mencionada Oficina se encargó de promocionar los beneficios de “medidas migratorias que permitieran el fácil acceso a la regularidad de los nacionales de los países del Mercosur, que representaban más del 85% de los extranjeros que recibía y recibe Argentina”. Desde su visión, esas “corrientes migratorias estaba en el país y seguirían entrando” debido a que Argentina cuenta con diversos pasos migratorios no habilitados pero que “geográficamente, permiten ingresar al territorio nacional”.

Y ahí sí que tuvimos una serie de intercambios de ideas y de fundamento con las áreas de seguridad. [...] Entonces, empezamos con los argumentos que solíamos poner sobre la mesa con las áreas de seguridad, acerca de, bueno, ¿qué es más seguro? ¿Que la persona esté irregular? Porque seamos realistas, tenemos una determinada frontera, sabemos perfectamente que no hay una posibilidad cierta de un control exhaustivo de esa frontera. Lo sabemos por nuestra propia experiencia y si vamos a la experiencia internacional, cuántos irregulares tiene EEUU en su territorio, ¿no? Y teniendo en cuenta el presupuesto y el elemento que tiene en la frontera. Entonces teniendo en cuenta esa experiencia, seamos realistas, *¿qué es más seguro?* ¿No saber a quién tenemos en el territorio? Conocemos que hay un número grande de irregulares pero no lo documentamos, miramos para otro lado y no lo documentamos. O, los documentamos, tenemos su foto, tenemos su huella, sabemos un domicilio, y para el caso, eventual caso que el extranjero delinca será procesado, juzgado como dice la ley y si hubiera que expulsarlo porque la ley así lo dice: se hace. Porque el hecho de estar regular, no genera un manto de impunidad ni mucho menos, al contrario, *ayuda a la autoridad a llevar un mejor control de quiénes hay en el territorio*. Por eso te digo que tiene una doble pata esto, tiene una pata muy grande en cuanto al tema de los derechos humanos y posiciona a la política migratoria dentro de la política de los derechos humanos llevados adelante en los últimos diez años *pero también tiene una pata dentro de los temas de seguridad que si lo ven desde ese punto de vista, lógicamente es mucho más seguro*.

Una funcionaria directiva del MTSS Uruguay (entrevista, Montevideo, 21/10/2015) y un funcionario directivo de Itamaraty (entrevista, Brasilia, 12/11/2015) coinciden con esta “doble pata”: la inclusión de la seguridad y los DDHH.

Otro beneficio señalado por los promotores de la norma es que con ella, se reduciría el trabajo en situación ilegal, ya que el “extranjero en situación migratoria regular estará en condiciones de exigir el mismo salario y tratamiento que el nacional, entonces su contratación se decidirá sobre la base de la idoneidad para el trabajo y no sobre una inescrupulosa especulación” (Adriana Alfonso en OIM, 2012a: 50). Un funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013) explica sus beneficios prácticos:

Claramente por lo menos desde el ámbito migratorio, veíamos que *regularlo [la residencia] en base a la actividad a realizar tenía muchas limitaciones prácticas reales*, tenía que ver en que muchos de nuestros países la formalidad laboral estaba bastante retrasada en relación a la informalidad laboral que es muy elevada, y es mucho más elevada en la comunidad extranjera/inmigrante. Entonces si uno lo que buscaba era un mecanismo de acceso a la residencia para que las personas puedan estar integradas, no

solamente por una cuestión de economía sino que *estar integrado implica hacer aportes previsionales, incluso evitar una competencia desleal* [...].

Es decir que la regularización de inmigrantes formaba parte del interés nacional de Argentina como principal receptor, ya que esto sería funcional a su *seguridad* y a su *economía*. El énfasis en los derechos humanos se da luego, con la aplicación del Acuerdo, con gobiernos progresistas/ neodesarrollistas/ neopopulistas.

Como fue visto en el Capítulo 2, los consensos están sujetos a cambios ya que son resultado de un proceso de socialización. Esto permite comprender situaciones no previstas, como el hecho de que un sector del Estado cuya principal tarea está relacionada con la seguridad, decida tomar una medida de estas características. También, permite comprender, en este caso, un avance en el PIR. Las políticas regionales se construyen y reconstruyen a partir de consensos cambiantes, en los cuales las ideologías (de los agentes) y modelos políticos predominantes (la estructura) en un determinado contexto histórico tienen gran influencia. En este caso, el contexto histórico en el que había una gran cantidad de emigrados argentinos y de otros países del Mercosur por la crisis político-social-económica, fue utilizado como argumento por estos agentes:

Argumentando a favor de la propuesta se llamaba a reflexionar acerca de la cantidad de jóvenes argentinos que en ese momento salían del país buscando un mejor futuro en el exterior; y en el hecho de que esos jóvenes no eran delincuentes, que por el contrario aportarían sus conocimientos y fundamentalmente su trabajo a la sociedad que los recibiera. En ese marco, en alguna de las tantas reuniones se escuchó decir: “hablar mal de los migrantes en este país es hablar mal de nuestros abuelos y también de nuestros hijos” (OIM, 2012a: 50).

Esto, sumado a que, en ese momento el país estaba en crisis y las migraciones no eran “el tema más importante” llevó a que algunas áreas (más relacionadas con la seguridad) se “distrajaran” “y digo distracción porque seguramente iban a opinar lo contrario”. La funcionaria agrega que “creo que tampoco se entendió la relevancia que podía llegar a tener el tema en el futuro inmediato” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, 9/10/2014). De esta manera, se logró la aprobación de todos los sectores<sup>340</sup> del Ministerio del Interior para que la delegación argentina presentara ante el Grupo Especializado Migratorio el proyecto de Acuerdo de Residencia.

---

<sup>340</sup> Si bien Adriana Alfonso considera que es posible que “algunos de los que tuvieron que ceder especularan que los otros países del bloque se opondrían o que, aun aprobándose, nunca se pondría en práctica” (OIM, 2012a: 51).

En octubre de ese año, en el Grupo Especializado Migratorio de la RMI, la delegación argentina presentó un anteproyecto de “Acuerdo sobre Residencia *Permanente* para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados” (cursiva propia), al que se le hicieron cambios de manera consensuada (por ejemplo, se eliminó la palabra permanente, y se insertó un mecanismo que permite, primero, acceder a la residencia temporaria y luego, a la permanente, como se ve a continuación). La idea básica del proyecto era que “el hecho de ser nacional de un país del MERCOSUR sería la llave para acceder a la regularidad migratoria en otro país del MERCOSUR”. Se trataba de “crear un criterio permanente”, sin un plazo máximo para obtener el beneficio (OIM, 2012a: 49).

Según relata Adriana Alfonso, en la reunión de Curitiba, Argentina presentó el proyecto, intentando explicar “sus ventajas sobre la amnistía que proponía Brasil, sin desmerecer a ésta última ni generar molestia alguna en la delegación de ese país. Ellos eran dueños de casa y transitaban las especiales circunstancias del término del mandato presidencial al que se hizo referencia” (OIM, 2012a: 51).

La primera reacción fue de sorpresa, pues la propuesta era realmente novedosa. Hubo preguntas y repreguntas. Luego de la presentación de Argentina se llamó a un cuarto intermedio para que las delegaciones pudieran discutir el tema internamente. Media hora más tarde, retomada la negociación, la delegación de Brasil informó que retiraba su propuesta de amnistía y apoyaba el proyecto de Argentina por considerarlo superador. En esa decisión fueron fundamentales los buenos oficios de Ralph Henderson, funcionario de la Cancillería de Brasil, y la visión integracionista de Luiz Paulo Tellez Barreto, funcionario brasilero de amplia formación en temas migratorios y en derechos humanos [...] (OIM, 2012a: 51).

Las delegaciones de Paraguay y Uruguay se manifestaron a favor de los principios de la propuesta de Argentina, pero informaron que llevarían la misma a sus capitales y traerían la respuesta para la reunión siguiente (OIM, 2012a: 51).

La propuesta brasileña de amnistía regional fue “generosamente” retirada por Brasil (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014). “[L]as delegaciones manifestaron la preferencia de suscribir la propuesta argentina de Acuerdo de Residencia, dado que la misma incluía todos los postulados de la propuesta brasilera”. Entonces, se decidió “recomendar a la Comisión Técnica su aprobación, con los cambios consensuados” (Acta 2/02 en Mercosur, 2015: 28).

En noviembre, en una reunión llevada a cabo en San Salvador de Bahía, la Comisión Técnica analizó las propuestas, en ese momento tituladas “Acuerdo sobre

Regularización Migratoria en el Estado de Residencia” y “Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile”. Allí se dieron “largas deliberaciones” (Acta 4/02 de la Comisión Técnica en Mercosur, 2015: 28) en las que “la delegación de Paraguay manifestó algunas discrepancias” y la delegación de Argentina “argumentó acabadamente sobre todas y cada una de las dudas de Paraguay”. Una vez más “la participación [de] Luiz Paulo Tellez Barreto fue de suma importancia para destrabar el tema”. Cuando Paraguay presentó “objeciones o reparos”, “fueron puestos sobre la mesa y, rebatidos, con argumentos *fundamentalmente en esto también, pesó mucho Brasil*. Hay que tener en cuenta que en este tipo de negociaciones, Brasil, *lógicamente en el Mercosur la opinión de Brasil pesa mucho* y la localía en ese momento también pesaba mucho [...]. En cuanto a Uruguay, “su actitud ha sido siempre medio, ver, como ver expectativas. De ver cómo reaccionan los países grandes [...], como para acompañar y en este caso realmente, bueno, tampoco había mucho costo para ellos en esa materia” porque, en ese momento, se trataba de un país cuyo principal patrón era el de emigración (ver Capítulo 3).

Las negociaciones duraron tres días (OIM, 2012a: 51). Finalmente, las delegaciones de Brasil, Uruguay y Paraguay “destacaron que tal instrumento dependería de ratificación legislativa en sus países, por modificar sus legislaciones nacionales en materia migratoria”. Entonces, se elevaron los textos a los Ministros del Interior, que lo aprobaron el 8 de noviembre de 2002 y lo elevaron para consideración del CMC (Acta 4/02 de la Comisión Técnica; Acta 2/02 de la RMI en Mercosur, 2015: 28-29). Por presión de Brasil, el FCCP lo elevó para aprobación por parte de los presidentes (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014). El Acuerdo fue aprobado en la Cumbre Presidencial de diciembre de 2002. En ella, los Presidentes realizaron un Comunicado Conjunto en el que se reconoce “las dificultades coyunturales” por las que estaba pasando el bloque, pero reafirman su compromiso con el PIR, siendo este “el mejor medio para su superación”. Manifestaron “su satisfacción por la firma” de los Acuerdos de Regularización Migratoria y de Residencia del Mercosur “que allanan el camino para la libre circulación de personas entre sus signatarios, iniciativa fundamental para la construcción de un mercado común” (por lo que se la vincula directamente con el objetivo de la integración económica). Finalmente, en el punto 29 del Comunicado reconocieron “el papel relevante desempeñado por el Presidente Fernando Henrique Cardoso en la consolidación del MERCOSUR como un proyecto con pleno respaldo de las sociedades”, por lo que, como indicaba la ex Jefa de

Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, 9/10/2014; OIM, 2012a) la firma del Acuerdo de Residencia durante la Presidencia Pro Témpore de Brasil, bajo el mandato de Cardoso, fue mostrado como uno de los logros y muestra del compromiso integracionista de la gestión.

Por lo tanto, la aceptación de una propuesta tan “novedosa” por parte de todas las delegaciones estuvo estrechamente relacionada a la existencia de redes de políticas entre los funcionarios que trabajan en la elaboración de políticas regionales, con conocimientos específicos en el área migratoria. Estos funcionarios difundieron información e ideas entre los demás miembros del grupo, dando forma a las políticas e, incluso, dando forma a la agenda regional.

En este caso, esta red de política estaba compuesta por miembros con vínculos fuertes entre ellos (es decir, con cohesión interna), particularmente, entre los dos países con mayor poder: Brasil (con mayor poder agregado) y Argentina (con mayor poder posicional o temático) (Zartman, 2000). La coincidencia de intereses y la “coalición” entre Argentina y Brasil colaboró para reducir la complejidad de la negociación, acelerar los tiempos, y lograr un acuerdo al más alto nivel (presidencial). Los funcionarios que generalmente realizan acciones que “encuadran” las políticas, lograron generar una decisión “que hace historia” (Young, 2010).

7.3.2.1.1. Contenido y alcance del Acuerdo. Áreas y herramientas reguladas en la dimensión de control o regulación de flujos migratorios

Los convenios aprobados son: a) el Acuerdo para la Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur (RMI, 2002a); b) Acuerdo para la Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile (RMI, 2002b); c) el Acuerdo para la Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur (RMI, 2002c), y d) Acuerdo para la Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile (RMI, 2002d). Esta serie de ‘normas institucionales’ es conocida como ‘Acuerdos de Brasilia’.

Los Acuerdos a) y b) tienen como fin que los “nacionales de un Estado Parte, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte” puedan “efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo” (art. 1), “con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado el peticionante y del criterio en el que pretendiere encuadrar su situación migratoria (art. 2). Las residencias a conceder podrán ser “temporaria o permanente, de conformidad con las categorías

migratorias previstas en sus legislaciones internas” (art. 3). Es decir, estaban orientados a que facilitar la regularización de la situación migratoria de los migrantes nacionales de los Estados firmantes que ya estuvieran residiendo en otro Estado parte. Robles (2004: 30) y Cortina y Robles (2006: 204) destacan que el nombre de las primeras normas que expresan “la existencia de ‘ciudadanos del Mercosur’ y por ende, una potencial ‘ciudadanía del Mercosur’”, si bien aclaran que se trata de un “detalle” y que “el texto del tratado no aporta ningún elemento adicional”.

El acuerdo mencionado en d), resultó ser la norma más importante en materia migratoria en el ámbito del Mercosur hasta el momento.

En el preámbulo se establece que “la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”, reinsertando a la libre circulación en la agenda regional y ampliando su alcance a todas las personas, ya no sólo a los trabajadores. Asimismo, se afirma que se busca “fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos” entre los Estados firmantes, y “solucionar la situación migratoria de los nacionales” de estos Estados con el fin de “fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”. Como se vio en el Capítulo 2, las políticas regionales orientadas regular los flujos migratorios están íntimamente relacionadas con la construcción de una identidad regional “común”. Esto es visualizable en el lenguaje utilizado en esta norma, cargado de consideraciones identitarias y de pertenencias culturales. En ella, los Estados se comprometen a “armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración” y, en este acuerdo, “establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Partes y Asociados”.

El objetivo del Acuerdo consiste en que “los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último”, es decir, sin salir del territorio del mismo, “mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4º”. Esto marca un cambio con lo establecido en las políticas domésticas de los Estados miembros del Mercosur hasta ese momento. Como fue visto en el Capítulo 6 y como indica la OIM (2012a: 47), las legislaciones domésticas establecían que, para obtener la residencia (o “visa”) permanente, las personas debían estar comprendidos en una “categoría” migratoria, generalmente vinculada al trabajo de la persona (típicamente, trabajador en relación de dependencia, estudiante, religioso, y otras, ver Capítulo 6).

Las personas a las que se les permite realizar el trámite de residencia son, como fue mencionado, todos los nacionales de los Estados parte, por lo que no se establecen categorías de migrantes (art. 3). Por esta disposición se trata de la norma con el alcance más amplio que existe en la materia en el Mercosur. A estos nacionales se los define como “inmigrantes”: “son los nacionales de las Partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte” (art. 2). Con lo cual, se sigue la concepción de inmigrante vista en el Capítulo 2: una persona que se traslada de un Estado miembro a otro de un PIR, de manera permanente o temporal, es un migrante internacional.

El trámite de solicitud de residencia se podrá realizar tanto en la sede consular respectiva como ante los servicios de migración del país en el que se encuentren residiendo. Si el migrante se encuentra en situación de irregularidad, podrá realizar su trámite sin pagar multas ni recibir sanciones (art. 3). Los documentos requeridos son, para la residencia temporaria (que tendrá duración de hasta dos años): pasaporte, cédula de identidad o “certificado de nacionalidad”; partida de nacimiento y comprobante de estado civil; certificado de carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales (durante los cinco años anteriores de su arribo al país) y declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales; certificado médico (en caso de estar previsto en la legislación doméstica del país receptor); pago de tasa de servicios según la legislación doméstica del PR (art. 4).

Noventa días antes del vencimiento de la residencia temporaria, se puede tramitar la residencia permanente frente a la autoridad migratoria de PR. Se requiere la misma documentación que en el art. anterior (menos el certificado de nacimiento y estado civil) y se suma la “[a]creditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente” (art. 5). En caso de no presentarse en el plazo estipulado para el trámite, los migrantes “quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte” (art. 6).

La documentación requerida, así como la forma de gestión y los plazos establecidos muestran la voluntad de adopción de una política expansiva, que tenga un impacto extendido en la población migrante intrarregional. Es una normativa que busca simplificar procesos y requisitos y así hacer que la residencia sea accesible.

Quienes hayan obtenido la residencia mediante lo establecido en este Acuerdo, podrán “entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción” (no se establece un plazo máximo de estadía fuera del PR). Además, podrán “acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas

condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país”. Es decir, que con este acuerdo se establece el principio de trato nacional (que se repite en los arts. 7 y 9), y la igualdad entre nacionales de los Estados parte del Mercosur. Las excepciones previstas son por “razones de orden público y seguridad pública” (art. 8).

El art. 9 otorga derechos a los inmigrantes y los miembros de sus familias, afirmando la igualdad de derechos civiles, el derecho a la reunificación familiar, el trato igualitario con nacionales, el derecho a transferir remesas, los derechos de los hijos de inmigrantes, asegurándoles capacidades plenas y acceso a la educación (aún en caso de irregularidad migratoria) y se establece el compromiso de llegar a un acuerdo en materia previsional. Como se puede observar, incluye y amplía lo establecido en la CITM (ver Capítulo 4), regionalizando las políticas de residencia.

En línea con lo visto en el Capítulo 6, el art. 10 prevé la “promoción” de medidas para “impedir el empleo ilegal” de los migrantes en el territorio de otros países, para lo cual se adoptarán “mecanismos de cooperación”, sanciones (a los empleadores que contraten a inmigrantes de modo ilegal) y campañas de difusión sobre los derechos de los migrantes.

En el art. 11 se establece que el “Acuerdo será aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes”, por lo que la legislación doméstica en la materia será aplicable solo en caso de ser más favorable para el migrante. Con respecto a esta normativa, el art. 7 dispone que “[l]as Partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración, así como, en caso de producirse sus ulteriores modificaciones”, lo que se realiza en el marco del FEM, según lo que puede observarse en la lectura su Memoria Institucional (Mercosur, 2015). También, según el mismo art., la legislación interna será el marco dentro del cual se ejercerá el “tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles”.

Es decir que el Acuerdo de Residencia, la norma más importante del Mercosur en materia de migraciones hasta la actualidad, forma parte de la normativa institucional que prevé medidas y herramientas para el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios, particularmente en el subárea que regula la residencia de los nacionales de un Estado parte en otro Estado parte. No toma medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio ni que afecten la ejecución de actividades laborales en sentido estricto. Al establecer una ‘categoría’ tan amplia de personas que pueden acceder a la residencia, algunas de las herramientas que afectan la ejecución de

actividades laborales (tales como los visados), son superadas por este Acuerdo, que también incluye los principios de igualdad de trato y reunificación familiar.

En cuanto al área de fortalecimiento institucional, el art. 13 establece que la solución a los “conflictos que se originen en el alcance, interpretación y aplicación del presente Acuerdo se solucionarán conforme el mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre las Partes”. Entonces, no se crea una institución para la solución de controversias, sino que esta se deja en manos de acuerdos entre los Estados (al igual que en los Acuerdos de Regularización Migratoria, mencionados en a) y b) al inicio de esta sección). En la práctica, las controversias son resueltas de manera informal en el FEM (Acosta Arcarazo, 2014) (ver secciones 7.2.2.6 y 7.3.2.5).

#### 7.3.2.1.2. Críticas y elogios

Como nota Domenech (2007: s/p), desde el discurso oficial se destaca que este Acuerdo se haya elaborado en la RMI, “dado que es en este ámbito de gobierno donde se define la política de seguridad a escala nacional y regional” (por ejemplo, ver OIM, 2012a: 48). En este discurso, se tiende a afirmar que la política de “puertas abiertas” inaugurada con este Acuerdo, “se estaría desarrollando a pesar de la tendencia internacional de cierre de las fronteras por motivos de seguridad”, como fue visto, a partir del 11-S y especialmente en los países desarrollados.

Para Cortina y Robles (2006: 119), esta norma implica “un cambio radical de enfoque frente a las migraciones” al constituir una “autolimitación de los Estados firmantes” en cuanto a la admisión de sus residentes. Para la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014) el gran cambio se da por pasar de hablar de libre circulación de trabajadores a personas. Para autores como Cardesa Salzmann (2007: 531), “sienta las bases para la instauración de la libre circulación de trabajadores en el Mercado Común del Sur”. Pérez Vichich (2007:263; 2005:433) y Robles (2004:14) consideran que no se establece la libertad de circulación de trabajadores. Para la principal negociadora argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014) el Acuerdo establece una

libre circulación a medias, yo puedo entrar y recibir sin necesidad de acreditar que tengo un contrato de trabajo. Ahora bien, ¿eso implica levantar los controles de frontera? Yo creo que no, viste y *creo que la región no está tampoco en condiciones de aceptar eso*. Yo puedo hablar de controles en frontera, [...] que respeten los derechos de las

personas, que no sean invasivos, que sean rápidos, aplicarle la tecnología para que se pueda pasar rápidamente, *pero creo que no podemos pensar en levantar los controles.*

Me parece que no, no es una realidad para nuestra región en estos momentos.

Para un funcionario OIM Paraguay (entrevista, Asunción, 28/7/2015), establecer el “acceso a la residencia” sin el de circulación es dar “un salto muy grande”. “[E]mpezamos a correr sin empezar a caminar, básicamente”. Estos dos funcionarios notan que ha habido un gran avance en las medidas que regulan la residencia de los mercosureños en el territorio de otros Estados miembro, que han incluso llevado a que no sea necesario tomar algunas medidas que afectan a la ejecución de actividades laborales (tales como los visados). Pero, al mismo tiempo, conviven los controles de frontera: “la mentalidad de nuestros tiempos, de nuestros gobernantes no está preparadas para eso [levantar los controles de frontera] y mucho menos digamos de las fuerzas de seguridad o quiénes son los responsables de los controles en frontera” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014). Dos funcionarios directivos de las cancillerías uruguaya y argentina (entrevistas, Montevideo, 19/10/2015; CABA, 17/12/2013 respectivamente) y una funcionaria del Ministerio del Interior de Uruguay (entrevista, Montevideo, 22/10/2015) coinciden en que, como resultado del Acuerdo de Residencia, una persona que tiene el derecho a residir en otro Estado parte del Acuerdo puede llegar a tener dificultades para pasar la frontera, lo que algunos califican de “irrisorio” y otros de “paradójico”:

lo paradójico de *nuestra región* es que un tipo que nace con el derecho a la expectativa de residir en cualquier país de la región puede hacerlo y perfeccionarlo, siempre y cuando pueda pasar la frontera. Eso es lo paradójico. Lo más paradójico acá es que estamos teniendo casos de inadmisión en frontera de personas que en el fondo tendrían derecho a residir como nosotros y acceder a cualquier servicio. [...] El centro de la cuestión es por qué en una región donde existe la libre residencia basada en la simple nacionalidad puede haber limitaciones aún de hecho muy inferior en la libre residencia como en la libre circulación. Vos en la libre circulación lo que estás autorizando es el ingreso de la gente por 90 días, sin controles. Es como si le dijeras quiere venir a vivir acá venga, pero a pasear no. A mí me parece que es hasta contradictorio.

[...] Lo importante para el proceso de integración de los controles que limitan la libre circulación [es que] no coincidan con las fronteras nacionales. Porque si los dislocáramos, la sensación de pertenecer a una región cambia, en cambio si nosotros seguimos sacralizando ese momento de pasar de un lado de la raya al otro, *el monopolio de sentido del Estado nación sigue estando* (funcionario Cancillería argentina).

Por esas razones, el funcionario de cancillería uruguaya considera que a nivel circulación transfronteriza “estamos en pañales”. Esta no es sólo la visión de los

diplomáticos: una funcionaria del Ministerio del Interior de Uruguay (entrevista, Montevideo, 22/10/2015) observa que “[...] sigue sucediendo lamentablemente en nuestros puestos de frontera, de que [a pesar de que existe] un Acuerdo de Residencia, si vos estás circulando, sigue *esa filosofía del funcionario del puesto de frontera de no estamos en un espacio de libre circulación ni cerca*, entonces te pregunta a qué venís, en dónde te vas a quedar”.

Para Robles (2004: 14), resulta crucial la desvinculación “de la situación laboral del trabajador migrante el otorgamiento de ‘la residencia’, limitando las causales de denegación de la residencia a causales objetivas relacionadas con la conducta delictiva del migrante” lo cual para el autor aumentaría “notablemente” el “grado de libertad del trabajador en el proceso migratorio”, “hasta el punto de pensar que, en dichas condiciones, la migración irregular proveniente de los países involucrados debería prácticamente desaparecer” (Robles, 2004:14). Acosta Arcarazo (2014) y Acosta Arcarazo y Geddes (2014) destacan que esta disposición hace que el Acuerdo de Residencia sea más “progresista” que las regulaciones europeas para la residencia de las personas, debido a que las últimas disponen la necesidad de contar con recursos para no ser una “carga” para el Estado receptor (ver Capítulo 5).

Lisbôa Gruppelli (2009: s/p) está en desacuerdo con lo señalado por Robles (2004). Para ella, este Acuerdo “condiciona” la libertad de tránsito y residencia de los mercosureños la obligatoriedad de residir y trabajar en el Estado receptor (debido al requisito de presentar “medios de vida lícitos” para obtener la residencia permanente), con lo que concuerdan Asa y Ceriani Cernadas (2008). Estos dos autores también agregan que los costos de los trámites muchas veces dificultan a los migrantes la obtención de la documentación. Siguiendo la línea de Sayad (2008), Lisbôa Gruppelli (2009: s/p) critica que no se prevea la adquisición de derechos políticos por el migrante residente. En su visión, para conseguir la libre circulación mencionada en el preámbulo del Acuerdo, se deberían otorgar derechos ciudadanos, ligados a la participación política de los migrantes<sup>341</sup>.

Para Pérez Vichich (2007: 263; 2005: 433), esta norma, que es la más importante a nivel “intergubernamental en la materia”, abre “nuevos caminos para la profundización del proceso de integración”. En su visión, es el primer intento “de establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes a la región Mercosur y los ciudadanos

---

<sup>341</sup> Esta autora no define el contenido del concepto de “libre circulación”, simplemente menciona que está ligado a la ciudadanía.

de terceros países”, al establecer el criterio de nacionalidad lo que, para Margheritis (2015: 60, trad.propia) lleva hacia una “noción incipiente de ciudadanía regional”. Pérez Vichich también destaca que es un Acuerdo “base para la construcción de la ciudadanía social” (pero no define este concepto) ya que, si bien las disposiciones de la norma “no están vinculadas a ningún concepto de ciudadanía”, al permitir el acceso al trabajo y a “todos los beneficios sociales que cada país otorga a los trabajadores por cuenta ajena, independiente o en prestación de servicios”, “desbloquea el camino para avanzar en las garantías y derechos que deben acompañar a los ciudadanos como trabajadores en todos los territorios” (Pérez Vichich, 2007b: 20). Mármora (en Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005: 56-57<sup>342</sup>) considera que este Acuerdo es muestra de la “relevancia creciente” de las migraciones en el PIR del Mercosur. La importancia de esta norma, para el autor, tiene que ver con la internacionalización que implica: tiene como marco la CITM y otorga facilidades de residencia que “se acercan a las que otorga la Comunidad Europea” (actual UE). Acosta Arcarazo y Feline Freier (2015: 182), si bien concuerdan, destacan que hay “un gran número de artículos” en el Acuerdo que “requieren interpretación o que simplemente no otorgan toda la información necesaria para poder ser aplicados de una manera homogénea y coherente en toda la región”. Un ejemplo de esto es que no se detalla el grado de parentesco necesario para la reunificación familiar, con lo que coincide Lisbôa Gruppelli (2009: s/p). Esta autora (2009: s/p, trad. propia), sin embargo, destaca la importancia de conceder la posibilidad de regularización a los inmigrantes en situación irregular, independientemente de la forma en la que hayan ingresado al territorio del Estado receptor. Esto se puede ver como un paso importante para eliminar la criminalización de los inmigrantes en esta situación. A pesar de esto, para ella, “tal vez el mayor déficit de este Acuerdo sea el hecho de que produce efectos solamente de forma bilateral entre el inmigrante residente y el [...] país de recepción”. Es decir, que no existe una manera de validar este territorio para cualquier Estado del bloque, de manera que los residentes obtengan “derechos de forma intrínseca y uniforme en toda la esfera Mercosur”. O sea, el Acuerdo no establece el derecho a la residencia *regional*.

#### 7.3.2.1.3. La tardía entrada en vigor

---

<sup>342</sup> Quienes recogen todo lo expresado por los participantes en el Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional organizado por la CEPAL, llevado a cabo en Santiago de Chile en agosto de 2005.

El mecanismo establecido en el art. 40 del POP (ver *supra.*) y los problemas que acarrea en cuanto a la operatividad de las normas Mercosur son notables en el caso del Acuerdo de Residencia, que tardó siete años en entrar en vigor.

Argentina fue el primero en ratificar e internalizar el Acuerdo, en julio 2004, así como el primero en incorporar sus principios en su ley de migraciones, como fue visto en el Capítulo 6. Le siguió Brasil, en agosto del mismo año. Uruguay lo hizo en 2006 y Paraguay internalizó el Acuerdo en julio de 2008 e hizo el depósito en julio de 2009, fecha en la que finalmente entró en vigor. Esta tardanza en la ratificación fue la que, como fue mencionado en el Capítulo 6, llevó a Argentina a aplicar unilateralmente el Programa Patria Grande, ejerciendo así su rol de “proveedor regional” (Mattli, 1999) y líder en la materia. Fue reconocido por esta acción por sus socios regionales, que en las reuniones del FEM “apoyaron” y “felicitaron” a Argentina por la iniciativa y su éxito, en especial Brasil en dos ocasiones (Acta 1/06; Acta 4/06; Acta 6/06 del FEM en Mercosur, 2015). Asimismo, los países que tenían un interés en la pronta vigencia de la norma, la negociaron de manera bilateral. Argentina y Brasil, los dos principales impulsores de la misma, lo hicieron en agosto de 2006, Brasil y Uruguay en octubre de ese mismo año.

La tardanza en la ratificación tiene diversas causas, en su mayoría, domésticas. Están relacionadas tanto con pujas políticas en los Congresos nacionales como con las instituciones dedicadas a las migraciones al interior de cada Estado.

Al igual que en las negociaciones, el país que más resistencias tuvo para aprobar el Acuerdo fue Paraguay. Si bien los funcionarios argentinos estiman que esto se debe a “el tema de los brasiguayos” o a alguna cuestión comercial con Brasil (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014), los funcionarios paraguayos explican cuáles factores los principales factores que incidieron en su tardanza: problemas en el funcionamiento de la burocracia, corrupción y desconocimiento de las implicancias prácticas de las normas.

Con respecto a los primeros, una ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay (entrevista, Asunción, 6/8/2015) cuenta que habían cambios “permanentes” de autoridades, “entonces no había una continuidad tampoco, y eso hacia lógicamente que se retrasen muchos” acuerdos. A esto se suman dificultades políticas en el Congreso, cuestiones burocráticas relacionadas con el costo del trámite de residencia en Paraguay (entrevista, funcionario Ministerio de Relaciones Exteriores, Asunción, 31/7/2015), y

corrupción. Según un experto en política migratoria paraguaya (entrevista, Asunción, 29/7/2015), “la irregularidad produce ingresos a agentes migratorios, policiales, gestores. Todo es una cadena”.

Una ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay (entrevista, Asunción, 6/8/2015), destaca que existe “deficiencia institucional en los controles” lo que lleva a que las autoridades responsables de los temas tengan “fantasías”, o “una percepción de que iba a tener un costo político firmar este tipo de acuerdos”. Esto se da porque una gran cantidad de funcionarios tienen cargos políticos y además “porque no se asesoran con técnicos o no mandan a hacer estudios que le digan cuál puede ser el impacto positivo y negativo de eso como para que ellos puedan realmente tener una posición acertada”. Por la falta de personal especializado en determinados temas, los funcionarios en Paraguay se apoyan “mucho en las opiniones técnicas o profesionales o las opiniones de los Organismos Internacionales”.

Entonces, por lo menos cuando yo estuve ahí, lo que trataba de hacer era un poco que no escuchen una voz solamente interna, ya que era difícil conseguir, por ejemplo, consultorías para hacer el estudio y que se presenten, si no que la escuchen directamente a los expertos internacionales *porque para tener una cierta credibilidad* en el tema y asumir una cierta posición (y por lo menos como estrategia para mí que estaba como coordinadora me funcionaba) porque nosotros no teníamos recursos para estar haciendo, ni tampoco no había como *expertise* en la gestión de proyectos, entonces si vos hacías un proyecto presentabas y eso duraba seis meses o un año o dos años podía tener un montón de estudios que servían como insumos y podías tener unas discusiones basadas en estudios realizados, investigaciones: es otro enfoque. Pero, cuando no existe eso ¿de qué te agarrás? De la confianza que podés tener en lo que le estás diciendo y ¡eso es muy frágil! Eso, no hay institucionalidad, no hay nada, no es profesionalismo, no es nada, pero así es como se manejaban durante mucho tiempo [...] tiene que ser una combinación de ambas cosas que les genere confianza y también que sea profesional o científicamente, o que la investigación tenga bastante credibilidad y después para que puedas decidir en base a eso. Entonces como no había mucho de eso, no se decidía o si uno decidía, [...] le tenía que convencer a su vez al de Relaciones Exteriores, al del Instituto de Previsión Social, al de tal cosa.

Por ello, como nota Peterson (2003) las redes de políticas y los funcionarios con conocimientos específicos pueden ayudar a difundir normas de “buena gobernanza”, particularmente a los Estados que tienen servicios civiles aún en formación y crecimiento. Las instituciones internacionales reducen las posibilidades de engaño, aumentando la previsibilidad de los acuerdos. El intercambio de información especializada aumenta la legitimidad de las políticas (Abbott y Snidal, 1998 y Martin y

Simmons, 1998). Por esa razón, Paraguay es un país que está abierto a la colaboración de OIs, que a su vez, colaboran con la internacionalización de sus políticas.

#### 7.3.2.1.4. El cambio de gobierno y la aplicación del Acuerdo de Residencia

Según la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014), muchos sectores pensaban que el Acuerdo “iba a ser uno más de acuerdos que iba a quedar allí en reserva, archivado, porque no iban a tener ninguna aplicación en la práctica” ya que, como fue visto en la sección 7.2.1 de este capítulo, uno de los principales problemas del Mercosur es la falta de “incorporación” nacional de las normas producidas por los órganos regionales y de puesta en práctica<sup>343</sup>. Entonces, como relata la negociadora argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014), después de que se firmó el Acuerdo en la cumbre presidencial quedó “un poco en carpeta”, hasta el inicio de la gestión N. Kirchner en Argentina: “Porque creo que ahí es, e insisto, en este periodo gubernamental donde realmente se toma conciencia de la importancia y la trascendencia que podía llegar a tener para la conformación de la política migratoria del país y de la región el contenido del Acuerdo de Residencia”. En este periodo

Argentina cambió su óptica respecto al lugar en que se ubicaba en el mundo. Se empieza a ver con seriedad la importancia de la región, no solo como un espacio donde se intercambian bienes, en donde se intercambian servicios sino también donde vive gente y donde se mueve la gente en una frontera [...] (funcionaria directiva del MREC, CABA, 17/6/2015).

La importancia de las cuestiones sociales y el “relanzamiento” del PIR fueron enunciados por los nuevos mandatarios de los dos socios de mayor tamaño del Mercosur, que pusieron a las migraciones, y particularmente a la libre circulación, entre las prioridades de su agenda.

En 2003, como fue mencionado *supra.*, los Presidentes de Argentina y Brasil, Néstor Kirchner y Lula da Silva realizaron reuniones en las que se firmaron una serie de acuerdos, entre los cuales, el Consenso de Buenos Aires y una Declaración Conjunta. En ellos, destaca la relevancia que se da a las migraciones y en particular, a la facilitación de la circulación de las personas, que pasa a formar parte nuevamente de la

---

<sup>343</sup> Diez de los funcionarios entrevistados, de los cuatro países, dos funcionarios y exfuncionarios de la OIM y un representante sindical (de la CTA) hicieron referencia a la falta de implementación de los acuerdos del Mercosur como uno de sus mayores problemas. En la lectura de las Memorias del FEM (Mercosur, 2015), se puede observar esta misma preocupación debido a que los países en casi todo el periodo buscan realizar acciones tales como relevamientos o informes sobre el estado de implementación de los acuerdos.

agenda regional. Entonces, en la Declaración se toman una serie de medidas “para la facilitación del tránsito de los ciudadanos de ambos países”, basadas en la “necesidad de fortalecer el proceso de integración” (punto 8):

- a) Hasta la vigencia del Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, ambos países suspenden toda medida de expulsión de ciudadanos argentinos y brasileños, con excepción de aquellas basadas en la existencia de antecedentes penales; y
- b) Se implementarán bilateralmente, en los controles de los puntos fronterizos, medidas que permitan cruzar rápidamente la frontera a los ciudadanos argentinos y brasileños mediante un mecanismo simple, ágil y diferenciado respecto de los nacionales de terceros Estados. Dichas medidas serán adoptadas en el marco del proceso regional para lograr la libre circulación de personas en el menor tiempo posible.

Retomando la agenda de la década anterior, los mandatarios también “[d]estacaron la importancia de la aprobación de la Visa MERCOSUR antes del fin de 2003 para simplificar los trámites administrativos y eliminar las restricciones al ingreso y el trabajo temporario que afectan a los nacionales de los países de la región que prestan servicios bajo contrato” (punto 9). “Se felicitaron por la firma del Acuerdo sobre Simplificación de Legalizaciones en Documentos Públicos”, cuyo objetivo es reducir los trámites de validez de documentos entre los Estados miembros, eliminando la necesidad de “consularización” de los documentos públicos. Para los presidentes, el “Acuerdo tiene impacto positivo directo en la vida de los ciudadanos que circulan entre los dos países y en el gasto de las empresas, disminuyendo el costo MERCOSUR” (punto 10). De esta manera, el Acuerdo de Residencia no quedaría “en carpeta”, sino que su ratificación y puesta en práctica pasaría a formar parte de las prioridades de política migratoria regional de los dos socios principales del Mercosur que, como fue mencionado *supra.*, lo empezaron a aplicar bilateralmente antes de su entrada en vigor. La aplicación del Acuerdo ha tendido a ser divergente en los países. La CSM realizó un estudio al respecto (CSM, 2014) en el que encontró que algunos países, como Argentina y Brasil, han tendido a facilitar los trámites, por ejemplo, dejando de requerir algunos documentos (como el certificado médico y la partida de nacimiento y acreditación de estado civil, estos últimos, sólo para demostrar filiación). Pero en otros, como Paraguay, hay “más dificultades” para acceder a la residencia (funcionario OIM Paraguay, entrevista, Asunción, 28/7/2015). También, se encontró que hubo un gran aumento en la cantidad de residencias otorgadas a los nacionales del Acuerdo a partir de su implementación en todos los Estados parte, debido a que los principales receptores han

tendido a aplicarlo de manera expansiva. En el estudio se identificaron dos problemas importantes: uno es la tramitación de la residencia en las representaciones consulares de los países. El segundo es el mismo que nombraron varios funcionarios (ver sección 7.3.2.1.2, *supra.*): “la carencia de un criterio de ingreso [por frontera] para los nacionales de la región cuya intención es tramitar la residencia para permanecer en dichos países”, ya que lo deben hacer bajo la categoría de turistas, lo que es “inadecuado” y “genera restricciones o conflictos con la normativa que regula el ingreso de personas por motivos de descanso o esparcimiento” (CSM, 2014: 34). Para Margheritis (2015; 2013), esta contradicción es producto de la influencia argentina y refleja las contradicciones de la política migratoria doméstica de ese país.

Como observa Nicolao (2015: 9), en el Mercosur, la aplicación efectiva de las normas no sólo depende de su incorporación al derecho interno de cada Estado sino, también de “normas que lo complementen y operacionalicen” así como de la “puesta en marcha de diversos mecanismos institucionales y administrativos acordes, y la generación de ciertas capacidades estatales” que, como se ha visto, generalmente tienen los países más grandes y con más *expertise* en el tema.

### *7.3.2.2. Inicios de periodo: las continuidades con el periodo anterior. La Visa Mercosur y el Acuerdo para la facilitación de Actividades Empresariales*

Como mencionaron los Presidentes de Argentina y Brasil en la Declaración Conjunta de 2003, una de las medidas elaboradas a inicios del nuevo periodo en la agenda migratoria del Mercosur marcaba una continuidad con la etapa anterior: la Visa Mercosur. Elaborada en el Grupo de Servicios, la Decisión del CMC 16/03 (CMC, 2003c) se basa en el objetivo de completar la liberalización del comercio de servicios, lo que muestra la estrecha vinculación entre migraciones y comercio (Hollifield, 2006; Pellerin, 1999a). Es una medida que pretende adoptar reglas comunes para liberalizar la circulación temporaria de personas físicas proveedoras de servicios, y tiene en cuenta el “objetivo de implementar políticas de libre circulación de personas en el Mercosur, tal como lo dispone el Artículo 1 del Tratado de Asunción” (preámbulo), en línea con lo dispuesto en el Acuerdo de Residencia.

Esta norma reconoce el nuevo contexto económico-político regional y la necesidad de tomar medidas adaptadas a la mayor interdependencia que genera. Así, en su

preámbulo, anuncia que “globalización y el proceso de integración regional generaron nuevas y desafiantes características del comercio de servicios, resultando en un crecimiento de las relaciones de comercio y servicios entre los Estados Parte”.

No define el alcance del concepto de ‘trabajador’, sino que lo hace con respecto a cada una de las profesiones reguladas. Las personas a las que aplica la medida son gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior (art. 1 del anexo)<sup>344</sup>, de manera similar al anterior Acuerdo para Exención de Visas del 2000. La Visa Mercosur se “exigirá” a nacionales de los Estados Partes que realicen “actividades remuneradas” en “el Estado Parte de origen o en el Estado Parte receptor”, por dos años, prorrogables hasta un máximo de 4 años. La vigencia de la Visa Mercosur está vinculada a la duración del contrato, con el máximo de tiempo recién mencionado (art. 2 del anexo). Entre los documentos que se requieren para la concesión y prórroga de la Visa Mercosur, figura el contrato, certificado de salud y el curriculum vitae (art. 3 del anexo), por lo que era una medida altamente selectiva. Además, se preveía la posibilidad de cancelación de la Visa y deportación, en caso de que la persona portadora de la misma ejerciese una “actividad distinta de aquella para la cual fue autorizado” (art. 9).

El Acuerdo establece medidas en el área de regulación y facilitación de flujos migratorios, residencia a corto plazo, y ejecución de actividades laborales, particularmente en cuanto al establecimiento y residencia y visas, dejando de lado aspectos tales como la reunificación familiar.

Para Pérez Vichich (2007: 262), el objetivo de esta norma era generar “un mayor nivel de legalidad migratoria laboral”. Según la autora, su carácter “[c]onfirma que las necesidades de las operaciones económicas han impulsado más que la atención de la cuestión social, la discusión y propuesta de medidas de facilitación para la movilidad laboral”.

El año siguiente, siguiendo la misma línea de la norma anterior y mostrando la estrecha vinculación entre migraciones y comercio (Hollifield, 2006; Pellerin, 1999a), se firmó

---

<sup>344</sup> En el art. 8 del anexo se define cada una de estas categorías.

el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales mediante la Decisión 32/04 del CMC (CMC, 2004).

Se basa en la necesidad de “transmitir a la sociedad en su conjunto los beneficios concretos del nivel de integración alcanzado por los Estados Partes del MERCOSUR”, una de las principales debilidades del bloque identificadas tanto por funcionarios gubernamentales, de organismos internacionales, como por representantes sindicales y empresariales<sup>345</sup>. Con este fin, se considera que resulta conveniente “avanzar en la eliminación de los obstáculos existentes para el establecimiento de empresarios de un Estado Parte en el territorio de los otros Estados Partes del MERCOSUR” (preámbulo, CMC, 2004).

Para ello, se dispone que los empresarios nacionales del Mercosur “podrán establecerse en el territorio de cualquiera de los otros Estados Partes, para el ejercicio de sus actividades, sin otras restricciones que las emanadas de las disposiciones que rijan las actividades ejercidas por los empresarios en el Estado receptor” (art. 1).

Las actividades previstas en el Acuerdo son: inversores; miembros del “directorio, administrador, gerente y representante legal de una empresa beneficiaria del presente Acuerdo, en los sectores de servicios, comercio o industria, incluyendo las transferencias intra-corporativas”; y miembros del Consejo de Administración (art. 2), lo que guarda una gran similitud con las disposiciones del AGCS (ver Capítulo 4).

En el art. 3, al igual que en muchas otras normas del Mercosur, se establece la igualdad de trato, pero aquí, para el “establecimiento y el libre ejercicio de sus actividades empresariales [...] agilizando los trámites para el otorgamiento de permiso de residencia y para la expedición de los respectivos documentos laborales y de identidad empresariales”.

El otorgamiento de las residencias temporarias o permanentes sería dispuesto según la legislación nacional, la que les permitiría también “su instalación” con los miembros de su familia (definidos también según la legislación nacional) y el ejercicio de su actividad empresarial (art. 4).

El art. 5 insta a los Estados a cooperar “con el objetivo de armonizar su normativa interna para que los empresarios nacionales de cualquiera de los Estados Partes puedan

---

<sup>345</sup> Numerosos entrevistados han hecho referencia la falta de información a los ciudadanos mercosureños de sus derechos, y por lo tanto, de “empoderamiento” y puesta en práctica de los mismos, entre ellos: un funcionario directivo del Ministerio de Previdencia Social de Brasil (entrevista, Brasilia, 11/8/2015); ex funcionario de Paraguay y Argentina, consultor y profesor en políticas migratorias (entrevista, Asunción, 29/7/2015); funcionario de la OIM (entrevista, Asunción, 28/7/2015); representante empresarial de Brasil (entrevista vía Skype, 16/11/2015); representante CGT Argentina (entrevista, CABA, 7/7/2015).

realizar las actividades inherentes a su desempeño empresarial en el territorio del Estado receptor”.

Las disposiciones de este Acuerdo son mucho más limitadas que las previstas en el Acuerdo de Residencia. Se toman medidas en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios, particularmente que regulan la residencia de un número muy reducido de personas en el territorio de los Estados parte; y que afectan la ejecución de actividades laborales. No se da una definición de trabajador, sino que se definen categorías muy puntuales de “empresarios” y “actividades empresariales”. No se prevén excepciones, ni medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio.

Ambos acuerdos son políticas cooperativas (Schmitter, 2011). La jerarquía en la movilidad que muestra la influencia del sector privado. Como fue visto en el caso del Acuerdo de Exención de Visas, los empleadores prefieren liberalizar primero la movilidad de los trabajadores más calificados y luego, la del resto<sup>346</sup> (ver sección 7.3.1.9). Según Margheritis (2015: 61, trad.propia), “reflejan una preocupación permanente por el control de la movilidad humana y la preservación de las capacidades gubernamentales para decidir selectivamente sobre el movimiento y asentamiento de las personas a través de las fronteras”. Pero, como se ha visto, debido a que las diversas instancias institucionales del Mercosur que tratan la movilidad de las personas están dirigidas por distintos sectores del Estado, y dan lugar a normas de diverso carácter, esta voluntad de “preservación de las capacidades gubernamentales” no debe ser atribuida a todos los sectores estatales (ver el balance de este Capítulo).

Si bien los dos acuerdos prevén la agilización de trámites para actividades y movilidad empresariales, las disposiciones relativas a visados y residencia fueron superadas por el Acuerdo de Residencia, elaborado con anterioridad a estas normas. Ninguno de los dos acuerdos fue ratificado ni aplicado: “nosotros nunca lo ratificamos. De hecho, ahora no tiene ningún sentido” (ex funcionaria MREC, entrevista, CABA, 24/7/2012). Esto es una muestra de la falta de comunicación entre distintos órganos del Mercosur, señalada por muchos funcionarios<sup>347</sup>. También, si bien el fin era facilitar las operaciones económicas y las actividades empresariales, los empresarios no la encontraron útil:

---

<sup>346</sup> Según lo expresado por: un ex representante UIA, actual CAC (entrevista, CABA, 14/10/2015), Representante CNC, Brasil (entrevista vía Skype, 16/11/2015); Representante Cámara de Industrias del Uruguay (entrevista, Montevideo, 23/10/2015).

<sup>347</sup> Ex funcionario de la OIM (entrevista, CABA, octubre de 2014); ex funcionario Paraguay y Argentina, consultor en políticas migratorias (entrevista, Asunción, 29/7/2015). Incluso, una representante de la

La visa para profesionales era una porquería en aquel momento y hoy es absolutamente inadmisibile, lo que es admisible es que yo como profesional pueda demostrar ante el país que voy que soy un profesional, que tengo mis títulos debidamente [...]. En esto sí creo, a mí la visa profesional, la palabra visa me repela, la palabra papelito me repela. A mi repele todo lo que exija un trabajo innecesario y genere a su vez un trabajo más innecesario (ex representante UIA, actual CAC, entrevista, CABA, 14/10/2015).

Como se ve en el apartado 7.3.2.6 *infra.*, los empresarios buscan una reducción de la burocracia. Entonces, la creación de nuevas normas que significaban la existencia de más trámites, superpuestos con los previstos por otras normas no respondía a sus intereses.

### 7.3.2.3. *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios*

En la primera reunión del FEM (abril de 2004, en Buenos Aires), Chile propuso realizar una reunión extraordinaria de Ministros del Interior el mes siguiente con el fin de “fijar la postura del bloque respecto del tratamiento de la temática de las migraciones internacionales” (Acta 1/04 en Mercosur, 2015: 34). Es decir, se quería crear un documento que condensara principios básicos compartidos por los miembros del recientemente creado Foro Especializado Migratorio, el primer órgano del Mercosur (ampliado) en la materia, para tener como referencia tanto a nivel intrarregional como desde la región hacia el exterior. Entonces, en la segunda reunión del FEM (mayo de 2004, en Buenos Aires) se redactó el proyecto de la que sería la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (Acta 2/04 en Mercosur, 2015: 34).

En la Reunión Extraordinaria de Ministros de Interior del Mercosur, celebrada en Santiago de Chile el 7 de mayo de 2004 se firmó la Declaración de Santiago que “[c]onsiste en una Declaración política conjunta que fija una posición común sobre las migraciones que pretende dar una fuerte señal de integración, de respeto a los derechos humanos de los migrantes y del reconocimiento positivo de su contribución pasada y actual al desarrollo económico, social y cultural de los países” (Mercosur, 2015: 35), un principio tomado de la CSM (ver próximo apartado). Como señala la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014), la firma de esta Declaración, posterior al Acuerdo de Residencia, el gran logro de las normas vinculantes en materia migratoria, “es un poco ilógica”. Pero resulta necesario

---

CCSCS (entrevista, CABA, 8/9/2015), señala que hay falta de comunicación inclusive dentro de los Estados, entre los diversos órganos, lo que para ella “es una atomización de las Secretarías, que es muy propio del neoliberalismo y que quedó como resabio del neoliberalismo”.

comprender este tipo de medidas en el marco del regionalismo latinoamericano que, como resultado de pujas de interés entre diversos actores, avanza en algunas dimensiones y retrocede en otras (Tussie y Trucco, 2010: 48; De Lombaerde y Van Lagenhove, 2005).

Se trata de una Declaración en la que destaca la internacionalización de los principios y los objetivos propuestos. En ella, se enfatiza la importancia del multilateralismo como forma de abordaje de la política migratoria (preámbulo y arts. XII y XIII): “la eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional”. Se llama a “[a]segurar los migrantes el respeto a los derechos humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones Internacionales vigentes en la materia” (art. III) y fomentar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la Carta de las Naciones Unidas (art. XI).

También se incluyen los principios de igualdad de trato (preámbulo y art. V) y reunificación familiar (art. VI). El art. V también incluye la postura del bloque frente al resto del mundo: los países requerirán a los “[p]aíses extra-bloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los inmigrantes de nuestra región, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios”.

Retoma los principios establecidos en el Acuerdo de Residencia, al expresar que “la aceptación de que la regularidad migratoria es condición indispensable para lograr la plena inserción del migrante en la sociedad de recepción (preámbulo) para lo cual se busca “[f]ortalecer las iniciativas en curso para facilitar y regularizar los flujos migratorios entre los Países de la región” (art. II), lo que colabora con la regionalización de las políticas migratorias. En esta línea, se resalta “la importancia utilizar los mecanismos de la coordinación y cooperación entre organismos migratorios, poniendo énfasis en el intercambio de información” (art. XII), lo que, como se ha visto, incrementa la previsibilidad de los acuerdos, la legitimidad de las políticas y la confianza entre los Estados miembros (Abbott y Snidal, 1998; Martin y Simmons, 1998).

Se reconoce el “importante rol de los trabajadores migrantes” como “valioso capital social que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria” (preámbulo). Es decir, se pondera el aporte social y económico que realizan los migrantes en línea con los principios de la CSM (ver *infra*). Finalmente, si bien se aclara que no se debe “tratar la irregularidad migratoria como

hecho punible de derecho penal”, se reconoce “el derecho de los Estados de ejercer el adecuado control de sus fronteras” (art. VII) (RMI, 2004).

La Declaración de Santiago se convirtió en el “sello distintivo” del FEM (OIM, 2012a: 43) y condensó, en un documento, el nuevo carácter del PIR, el ‘relanzamiento’ de la integración, la creciente importancia de los aspectos sociales y la presencia del Estado, en línea con el carácter del regionalismo posliberal.

Su relevancia radica en que

[...] es el ABC de los principios migratorios del proceso de integración, era absolutamente revolucionaria para la época. Porque si vos tomas hoy, las declaraciones de los presidentes del Mercosur y UNASUR, palabras más, palabras menos, cuando se abordan el tema de los inmigrantes es lo que se dice ahí. El reconocimiento al trabajo y al aporte de los inmigrantes en los países de recepción. La no criminalización de la inmigración irregular. El solicitar a las otras regiones que traten a los nuestros como nosotros tratamos a los de ellos que vienen a nuestro territorio (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2015).

Como indica la funcionaria, los principios incluidos en ella fueron retomados en todos los debates posteriores en materia migratoria. Y además, se convirtieron en la base de la posición común del Mercosur frente al resto del mundo en materia de migraciones. Por ello, fue presentada por el bloque regional en diferentes ámbitos internacionales tales como el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones y Desarrollo (Nueva York, 2006), el Foro Mundial de Migración y Desarrollo (Bruselas, 2007 y Filipinas, 2008) (OIM, 2012a: 44).

#### *7.3.2.4. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*

A nivel global, existen catorce procesos consultivos regionales sobre migraciones que, en su mayoría, se crearon en los últimos veinte años. Su nacimiento en parte tiene que ver con la creciente complejidad y diversidad de las migraciones internacionales (Klekowski von Koppenfels, 2001: 5), básicamente, por las tendencias internacionales y regionales vistas en los Capítulos 1 y 3. Comparten ciertas características básicas: son intergubernamentales, pero suelen participar actores no estatales, no son vinculantes, son informales. Sus acciones se centran en el diálogo, la cooperación y el intercambio de información. Esta forma de relacionamiento ayuda a reducir la desconfianza y a

generar o fortalecer alianzas o acuerdos bi o multilaterales en materia migratoria (Betts, 2010; Hansen, 2010: 12; Klekowski von Koppenfels, 2001: 5)<sup>348</sup>.

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) se originó en Lima en 1999, durante el “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo”, organizado por la OIM y el gobierno de Perú, “por iniciativa de gobiernos sudamericanos y con la cooperación técnica de la OIM”<sup>349</sup>. En aquella ocasión “los gobiernos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares a partir de las cuales se organizarían las futuras Conferencias” (OIM, 2012a: 34).

La primera Conferencia Suramericana sobre Migraciones se celebró en 2000 en Buenos Aires. Allí se establece que la secretaría permanente estaría a cargo de la OIM regional, con sede en la misma ciudad. En la II CSM (Santiago de Chile, 2001), se decidió que fuera un “Foro permanente de coordinación y desarrollo de políticas regionales, cuyo objetivo principal es el tratamiento integral de la temática migratoria” (preámbulo, CSM, 2001a). Como resultado, se celebran encuentros anuales por lo que, hasta 2015 se han llevado a cabo 15<sup>350</sup>. Actualmente cuenta con 12 miembros<sup>351</sup>. Si bien su naturaleza es interestatal, también participan, ocasionalmente, en calidad de observadores, organismos internacionales, representantes de la sociedad civil y de países invitados<sup>352</sup> (que no pueden intervenir en la elaboración de documentos que contengan recomendaciones o compromisos, facultad exclusiva de los Estados). En este sentido, Adriana Alfonso (en OIM, 2012a: 35) destaca que organismos tales como la CEPAL, la CAN, la OIM y la OIT han realizado “importantes contribuciones” a este proceso “a través de documentos técnicos compartidos y ponencias presentadas al plenario de cada Conferencia”. Betts (2010) destaca el aporte de la OIM en particular, para el desarrollo de todos los procesos regionales consultivos. Los OIs han contribuido con la construcción de visiones compartidas, tales como la naturaleza multidimensional de las

---

<sup>348</sup> Para más información sobre estos procesos, sus características y su impacto en la gobernabilidad de las migraciones internacionales, ver Hansen (2010) y Klekowski von Koppenfels (2001).

<sup>349</sup> <http://csm-osumi.org/> (visitado en enero de 2016).

<sup>350</sup> II CSM en Santiago de Chile (2001); III CSM en Quito, Ecuador (2002); IV CSM en Montevideo, Uruguay (2003), V en La Paz, Bolivia (2004); VI en Asunción, Paraguay (2006), VII en Caracas, Venezuela (2007); VIII CSM en Montevideo, Uruguay (2008); IX en Quito, Ecuador (2009), X en Cochabamba, Bolivia (2010); XI en Brasilia, Brasil (2011); XII CSM en Santiago de Chile (2012); XIII CSM en Cartagena de Indias, Colombia (2013); XIV CSM en Lima, Perú (2014); XV CSM en Santiago de Chile (2015).

<sup>351</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam.

<sup>352</sup> Lo que se estableció en la III CSM (CSM, 2002). Para más información sobre la participación de estos actores, ver Gurrireri (2005).

migraciones (Martínez Pizarro, 2001), lo que es una muestra de su poder relativo y capacidad de llegada. Para Domenech (2007), los actores no estatales han obtenido mayor visibilidad política y capacidad de negociación gracias a su participación en los procesos consultivos regionales, debido a que allí establecieron redes de políticas nacionales y regionales que les permitieron intensificar y extender sus actividades.

El país anfitrión de cada Conferencia es el que ejerce la Presidencia Pro-Témpore de la misma. En su marco, se celebran también reuniones “intersesionales” (preparatorias), reuniones técnicas de consulta, talleres, seminarios y foros sobre temas de relevancia para los Estados miembros.

Se trata de un foro regional que toma decisiones por consenso y cuyas normas no son vinculantes. A pesar esto, “tienen bastante incidencia en los temas y el tipo de discusión generadas en diferentes órganos y comisiones del Mercosur” (Romano, 2009: 258). Por ejemplo, el FEM posee casi los mismos integrantes que la CSM, por lo que allí se suelen acordar los temarios para las Conferencias y se analizan y discuten los documentos acordados en ellas, buscando la manera de operativizarlos<sup>353</sup>.

Su principal objetivo es generar un espacio de diálogo y concertación, de intercambio de experiencias y formación de consensos en la subregión. De esta manera, busca promover políticas sobre migraciones internacionales, en relación con el desarrollo y la integración regional. También, se impulsa la formación de posiciones comunes suramericanas frente a procesos multilaterales internacionales.

Su creación fue uno de los factores que, junto con el Acuerdo de Residencia, marcó el comienzo de una nueva etapa en la elaboración de políticas para la circulación de las personas en el Mercosur. El *policymaking* para las políticas migratorias regionales pasó a incluir a muchos más Estados y actores y, a su vez, incorporó nuevos principios y enfoques, promocionados por el cambio de gobiernos en los países del bloque y el consecuente cambio de orientaciones ideológicas y modelo político predominante.

En sus declaraciones anuales, se ha tendido a reproducir los principios consagrados en la Declaración de Santiago, que a su vez también han tomado algunos de sus principios iniciales, así como los derechos previstos en convenciones internacionales y regionales.

---

<sup>353</sup> Por ejemplo, en 2006 se analizó el Plan de Acción de la CSM y se realizaron propuestas para su modificación (FEM, Acta 6/06 en Mercosur, 2015: 53).

A su vez, los principios de la CSM se adoptaron en las políticas nacionales y regionales, en un proceso recíproco.

Dado que un análisis exhaustivo de la CSM excede los objetivos de este trabajo, aquí se tratarán brevemente aquellas medidas más relevantes adoptadas por ella, particularmente las que afectan a la circulación de las personas, y que han tenido influencia o han sido influenciadas por las políticas del Mercosur.

La libre circulación de las personas fue uno de los principales temas de la agenda de la Conferencia desde sus inicios. En la II CSM (Santiago de Chile, 2001) se creó una comisión especial dedicada al tema, que realizó un análisis del asunto. En su acta, se hace referencia al proceso de globalización y al incremento de los PIR. También, a la “experiencia europea”, calificándola de “integración avanzada”, la que demuestra que “se hace necesario acordar esquemas de libre movilidad de las personas, para en el mediano plazo y a medida que el proceso de integración se intensifica, incluir la facilitación para que los nacionales de los diversos Estados que conforman el acuerdo de integración puedan ejercer actividades laborales o lucrativas” (CSM, 2001b: 1). En el caso de la región latinoamericana, la libre circulación, según el documento, se ha visto favorecida por los PIR y las medidas que ellos adoptaron para facilitarla, pero reconoce sus raíces culturales e históricas (CSM, 2001b: 2). En este escenario, se elaboró una serie de “proposiciones” para facilitar la circulación de las personas en la región, entre las cuales figuran: el aumento de la cooperación y la coordinación en materia migratoria entre los Estados; la facilitación del tránsito vecinal fronterizo y de turistas, mediante “sistemas de controles integrados y simplificación de los formularios de ingreso y egreso de personas y mercaderías”; la promoción de la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas para la “inserción de los extranjeros a la comunidad nacional”; la actualización de las legislaciones migratorias domésticas, en cuanto a categorías y sistemas de visas, teniendo en cuenta los PIR; la mejora de la coordinación y el traspaso de información entre las autoridades migratorias de los países (CSM, 2001b: 3-4). Así, se puede observar que retoma el carácter de las políticas del Mercosur para el control de las fronteras, se promueve la regionalización de las políticas, su armonización y el intercambio de información para aumentar la seguridad entre los socios. Se prevén “situaciones especiales”, es decir, excepciones a las políticas que eventualmente se adopten para facilitar la circulación intrarregional de las personas. Las mismas están basadas en “crisis económica, saturación de algún mercado laboral, brotes de conflicto social u otros”. Las “regulaciones especiales” deberán tener carácter

transitorio y su único objetivo deberá ser “el evitar que ciertas consecuencias negativas de la inmigración perjudiquen nuestro principio de apertura”. Dado que, en dichas “situaciones especiales”, el “problema de la inmigración” se traduce generalmente “en un tema de flujo migratorio”, las medidas consistirán en “controlar estos flujos” en la frontera (CSM, 2001b: 3). Con lo cual, se tiene una concepción de los conflictos relacionados con las migraciones y las fronteras

A partir de esto, se generó un documento base titulado “Hacia una agenda regional” en el que se propone que la libre circulación de las personas sea uno de los dos temas prioritarios (el otro era del de emigrados extra regionales). El punto 1 de la agenda propuesta es la “Libre Movilidad De Los Migrantes Dentro del Espacio Sudamericano”. Allí se define libre movilidad como “la migración, entre estos países, proceso que se ve reflejado en los avances en la suscripción de acuerdos bilaterales así como en la realización periódica de encuentros y seminarios que tienen lugar fuera de la región”. La libre movilidad de los migrantes comprende, según la CSM, tres áreas de acción: institucional (normativa), informativa y cultural. La primera está relacionada con “la cuestión normativa”, es decir, obtener una “legislación y un lenguaje común sobre las categorías migratorias”. Allí también se incluye la necesidad de mejorar la “administración migratoria” y la “modernización del Estado”, particularmente, la necesidad de capacitar a los funcionarios estatales (CSM, 2001c: 4-5), aspecto que se subraya en casi todas las CSM. El segundo se refiere a informar a los migrantes sobre sus derechos. El tercer aspecto (cultural) está vinculado a los DDHH de los migrantes y al desarrollo de programas para su promoción e integración cultural en las sociedades de acogida (CSM, 2001c: 4-6). De esta manera, la Conferencia sentó las bases y principios en los cuales se trataría la libre circulación en la región.

En la VI Conferencia, llevada a cabo en Asunción del Paraguay se definieron tres objetivos básicos en temas migratorios: el respeto a los DDHH, la migración y el desarrollo y la gobernabilidad migratoria (CSM, 2006), que se han reafirmado en todas las CSM subsiguientes. Estos tres objetivos guardan estrecha relación con los de otros foros consultivos en migraciones, tales como el Proceso Puebla y el Foro Mundial sobre Migraciones y Desarrollo lo que para Domenech (2007: s/p) “pone en cuestión la autonomía de los Estados a la hora de definir la agenda política regional”. Esta coincidencia de objetivos es una muestra de la internacionalización de las políticas migratorias regionales, debido a la incidencia de los procesos de *policymaking* llevados a cabo en el nivel internacional.

En las reuniones subsiguientes, entre otras cosas, se instó a los países a trabajar en pos de lograr la “ciudadanía sudamericana”, siguiendo el objetivo de UNASUR<sup>354</sup> y a ratificar la CITM y el Acuerdo de Residencia del Mercosur, buscando la armonización, regionalización e internacionalización de principios de políticas; y se rechazaron las políticas restrictivas y de captación de recursos humanos calificados de los PDs (particularmente de la UE).

En la IX CSM, celebrada en Quito (Ecuador) en 2009, se reconoció el “derecho a la libre movilidad de la persona migrante”, que “particularmente en Sudamérica, ha sido y es un elemento que determina los procesos históricos de los Estados y sus realidades actuales”. En base a los avances realizados por los PIR de la región en esta materia y, nuevamente, al objetivo enunciado por UNASUR de “consolidar una identidad suramericana [...] con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana” (preámbulo). Así, los Estados se comprometieron a

avanzar, a través del diálogo multilateral, hacia la conformación de un espacio regional que implique la libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la ciudadanía sudamericana (art. 1, CSM, 2009).

En dicha Conferencia los Estados también se comprometieron a acordar dos documentos que se adoptaron en la siguiente, la X CSM en Cochabamba, Bolivia, 2010: el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones y la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la CSM.

El primero es resultado de los consensos alcanzados en las diversas instancias regionales, tales como el FEM y la CAN, si bien se basa en el Plan Andino de Desarrollo Humano de las migraciones (propuesto por Ecuador, ver Capítulo 6) (CSM, 2010a), y guarda una gran similitud con él<sup>355</sup>. Entre los “principios rectores” enunciados en el Plan, se encuentra el “derecho de toda persona a la libertad de circulación y residencia”, como derecho humano “básico”. Se lo considera un principio “tradicionalmente asumido por los países de la región a través de sus políticas de apertura y promoción de las migraciones” (CSM, 2010a: 16). Otro de los principios es la “coherencia nacional y regional en la definición de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos de las personas migrantes que residen en los países

---

<sup>354</sup> La ciudadanía suramericana, objetivo establecido en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, fue formalizada en 2012, mediante una decisión que ‘prioriza’ la “dimensión migratoria” (ver UNASUR, 2012).

<sup>355</sup> Por ejemplo, algunos de sus “principios rectores” son la “integralidad del hecho migratorio”, el respeto a los DDHH y la “ciudadanía plena” como garantía de los migrantes.

sudamericanos”. Según Mármora (entrevista, CABA, 13/5/2015) “se ha puesto mucho acento” en este principio, “considerando que es una incoherencia de las políticas nacionales no ejecutar aquellos convenios que se han firmado en su totalidad, o sea todavía sigue habiendo, hay niveles [distintos] en su aplicación”.

El Plan se basa en la “necesidad de explicitar una perspectiva compartida sobre las políticas de migraciones de la región, se hace especialmente necesaria en un momento donde en otras regiones del mundo se han consolidado posiciones claramente anti migratorias”. Así, la región asume una visión en contra de la “securitización del movimiento de las personas” y de la reducción “de la movilidad humana a un simple cálculo de “costo-beneficio” donde el migrante termina siendo la variable de ajuste de las economías de los países de recepción” (CSM, 2010a: 10). Se adoptan y consolidan lineamientos de política migratoria con una perspectiva de derechos humanos, “deseconomizada”, como parte de la identidad regional frente al resto del mundo.

Para conseguir todo esto, el Plan propone una serie de “lineamientos estratégicos” y programas de acción específicos para cada uno de ellos, con plazos y actividades delimitados, en los que se incluye un “programa de participación en espacios regionales e internacionales”, es decir, la articulación con los PIR sudamericanos. También se prevé un sistema de monitoreo (por una comisión intergubernamental en conjunto con la secretaría técnica) y evaluación (en las reuniones intersesionesales) (ver CSM, 2010a).

En la Declaración de Principios (CSM, 2010b) se reconoce “la importancia de avanzar de manera gradual, pero decidida a través del diálogo y la cooperación multilateral, hacia una integración regional fundamentada en la construcción de la *libre movilidad de personas* y la ciudadanía suramericana” (punto 3, preámbulo, cursiva propia). Se define como “imperativo” el “aunar esfuerzos encaminados a construir una política migratoria regional, comprensiva y estructurada; así como también fortalecer al interior de cada país de la CSM, políticas públicas y marcos regulatorios que ofrezcan a todas las personas condiciones de desarrollo humano suficientes para una *movilidad libre, informada y segura*” (preámbulo, punto 8, cursiva propia). Se reconoce “el derecho a migrar<sup>356</sup>, a no migrar y retornar de forma libre, informada y segura sin criminalizar sus desplazamientos” (art. 1), lo mismo que se prevé en las legislaciones domésticas de Argentina y Uruguay. El compromiso del respeto a los DDHH de los migrantes tiene también como objetivo “procurar el ejercicio de una *libre movilidad de los ciudadanos* y

---

<sup>356</sup> Con respecto al “derecho a migrar”, ver pie de página 252.

*ciudadanas suramericanas*” (art. 3, cursiva propia). Para ello, se destaca y alienta la realización de convenios, políticas normativas, programas de cooperación y cursos de acción que faciliten la regularización de los migrantes (art. 5). Se incluye el principio de igualdad de trato (art. 9) y “la movilidad con derechos de todas las personas migrantes” “como parte sustancial de los procesos de integración” (art. 11).

Pérez Vichich (2011: 334) describe a la CSM como “[l]a instancia fundamental de diálogo político y cooperación regional en migraciones”. “Su trabajo ha sido esencial” para la “no criminalización de las migraciones con un énfasis” en los DDHH, así como para profundizar la IR con el objetivo de crear la ciudadanía sudamericana (Acosta Arcarazo y Feline Freier, 2015: 177). Para Romano (2009: 157), la CSM contribuye “a una mayor visibilización de las migraciones nivel regional y subregional”, lo que es parte de una “tendencia a nivel internacional y continental”. Esto se debe a que la CSM retoma principios y modos de trabajo de otras Conferencias regionales e internacionales sobre migraciones, tales como el Foro Mundial sobre Migraciones y Desarrollo organizado por las Naciones Unidas<sup>357</sup>, así como también retoma las pautas de la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla<sup>358</sup>. Por ejemplo, al igual que estas instancias, comparte la protección a los derechos humanos de los migrantes, así como una concepción positiva de las migraciones y sus potenciales beneficios para los PDO y los PR, algo que se viene debatiendo las instancias multilaterales en las últimas décadas (ex funcionario de la OIM, entrevista, CABA, 24/10/2015).

Con el tiempo, la CSM “se instituyó como un espacio clave para la articulación entre migración e integración, promoviendo la complementariedad entre las conferencias regionales y los esfuerzos subregionales de integración como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones” (Romano, 2009: 258). Por ejemplo, en 2006 y 2007, el FEM, a modo de “acercamiento” institucional a la CSM, invitó a funcionarios de la OIM (que ejerce la secretaría técnica de la CSM) a realizar presentaciones y participar de algunas reuniones (Mercosur, 2015; OIM, 2012a: 44).

---

<sup>357</sup> Cuyos antecedentes datan de 1994, con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo hecha en el Cairo, el establecimiento de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales en 2003 y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo en el marco de la Asamblea General de la ONU, iniciado en 2006.

<sup>358</sup> Integrada por Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Los funcionarios entrevistados la describen como “un espacio importante de convergencia”. En el caso de la CAN, como un espacio donde las políticas de los países andinos se pueden ‘aproximar’ a las del Mercosur, es decir, armonizarse

Y es un espacio importante porque estas ideas se van tratando de armonizar con lo que va ocurriendo en Mercosur. Yo diría que el espacio de la Conferencia Sudamericana de Migraciones es estratégico para explicar esta mayor aproximación que tienen los países andinos a la experiencia de Mercosur. Yo he participado en dos o tres reuniones de la Conferencia Sudamericana y me percaté de eso, hay un momento de la Conferencia donde los bloques, básicamente el andino y el del Mercosur, hacen sus comentarios sobre los avances que han adquirido en los últimos meses [...]. Entonces eso ayuda mucho porque te permite dar cuenta de que *los esfuerzos andinos no son solamente andinos, sino que tienen un gran parecido con lo que está ocurriendo en Mercosur* y que en muchos casos resulta absurdo simplemente manejarse como cosas aparte, si no que pueden complementarse de forma muy efectiva y como en efecto ha ocurrido (Guido Mendoza Fantinato, entrevista vía Skype, 12/1/2016).

Muchos funcionarios han coincidido en la importancia de la CSM como “espacio de convergencia” o “punto de encuentro”, que sirve de “guía y termómetro de hacia dónde van los países”. Desde sus comienzos, este proceso “se ha caracterizado por desarrollarse en un ambiente franco y cordial”, por la informalidad del proceso y el reducido tamaño de grupo (Gurrieri, 2005: 14). Como nota un funcionario directivo de la cancillería uruguaya (entrevista, Montevideo, 19/10/2015): “al estar todos sentados en la misma mesa y ver cómo van los otros...” se comparten experiencias y se generan nuevas ideas. Por ejemplo, “[c]uando nosotros presentamos nuestra ley en Lima, Colombia, Paraguay y Ecuador dijeron que querían ir en esa dirección”. Una ex funcionaria del MREC argentina (entrevista, CABA, 24/7/2012) da otro ejemplo con las presentaciones de Argentina sobre sus “prácticas” en gestión de las migraciones

Entonces, eso también es una práctica, digamos, importante que es la de la cooperación horizontal, ¿no? Es decir, alguien que tiene una buena iniciativa y una buena práctica y una buena trayectoria en resolver esos problemas, la lleva a los otros países para que aprovechen esa experiencia. Y nosotros, en el caso nuestro pedimos a su vez cooperación en aquellas cosas en las que estamos más flojos [...].

De esta manera, se regionalizan principios y normas:

Muchos de los temas de la Conferencia para nosotros no son novedosos porque están en la ley, pero la *regionalización de esos principios todavía es una cosa que está mal, y a través de la Conferencia eso va avanzando*. El derecho a migrar, el derecho a no migrar, el tema de concebir el vínculo (básicamente lo que vas a ver en la Declaración de

Buenos Aires) entre la migración del desarrollo y los derechos humanos [...] (funcionario directivo Cancillería argentina, entrevista, CABA, 17/12/2013).

Con lo que coincide Gurrieri (2005). Mármora (entrevista, CABA, 13/5/2015), nota que el hecho de que sean los mismos actores los que participan tanto en a CSM como en el FEM ha llevado a que haya “una relación muy estrecha entre estos dos procesos”, “si bien no tienen una vinculación formal”. Él nota que también el hecho de que el proceso no sea vinculante colabora con la colaboración y compartir ideas:

Tampoco digo que estas ideas hayan sido la causa fundamental, pero creo que ha tenido importancia real en cuanto a la influencia de todo, porque fue un espacio abierto en el cual se podía hablar sin necesidad del compromiso de parte de los gobiernos, y bueno, se fue acercando esta necesidad de asumir las políticas de la región no solamente de Mercosur sino de toda América del Sur, a partir de una perspectiva de los derechos humanos de los migrantes, y uno de los principales derechos humanos de los migrantes era el derecho a migrar, el derecho a moverse. Entonces esto se traduce en el Mercosur de una forma positiva y además se concretiza. Creo que eso es un punto de inflexión muy importante que después se sigue avanzando dentro de la Conferencia Sudamericana y yo creo que eso va dando también mucho oxígeno a lo que se desarrolla en el Mercosur [...].

Pero para Gurrieri (2005: 13) “es precisamente este carácter de diálogo el que dificulta identificar logros prácticos visibles, ya que estos se manifiestan en las instancias de integración regional constituidas”.

Para Domenech (2007: s/p), instancias consultivas tales como la CSM tienen agendas distintas de las de los PIR sudamericanos, “en correspondencia con el carácter básicamente económico de estos bloques, las migraciones internacionales son tratadas en el marco de los asuntos sociolaborales, recibiendo especial atención lo relativo a la “libre movilidad de la mano de obra” o las “migraciones laborales””.

Para una ex funcionaria del MREC argentina (entrevista, CABA, 24/7/2012), la principal diferencia entre la CSM y el Mercosur es que en la primera “se consensuan los lineamientos más estratégicos, y son los lineamientos que de alguna manera van a confrontar en los foros internacionales, con los otros bloques o los otros países”. Por ello, los funcionarios de Cancillería (entrevista, CABA, 17/12/2013) consideran que “la CSM va sentando la línea de política migratoria internacional”, con principios que “son avanzadísimos”. En comparación, las autoridades del FEM “son autoridades de los Ministerios de Interior y Justicia. No hacen política exterior, no lograrían que la región, o por ejemplo las negociaciones en materia migratoria con otros bloques”. Para

funcionarios con una perspectiva diferente, de la DNM, la diferencia entre la CSM y el Mercosur tiene que ver con la operatividad de las normas adoptadas. La primera

es un espacio más diferente, más de diálogo y de consenso sobre temas migratorios que lo coordinan más las cancillerías, mientras que el ámbito mercosurino es un ámbito más de acuerdo donde se generan normas vinculantes para los Estados, hay una diferencia, una es más operativa, de impacto directo sobre las políticas migratorias, y la otra es más de consenso (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

### *7.3.2.5. El FEM durante la década posliberal: la actualización de instrumentos formulados en los noventa y la predominancia del control fronterizo*

Desde su creación, el FEM buscó “unificar” el debate sobre cuestiones migratorias en el Mercosur. Para ello, decidió centralizar las instancias que funcionaban dentro de la RMI<sup>359</sup>. Si bien es el órgano encargado de establecer criterios de política migratoria compartidos, como fue visto en la sección 7.2.2.6, en la práctica se ha dedicado mayormente a resolver cuestiones técnicas o burocráticas, particularmente relacionadas con la dispersión y la fragmentación de normas en la materia, así como su falta de incorporación por parte de los Estados miembros. Esto se debe a que, como fue visto en la sección 7.2.1 y como indicaron muchos de los funcionarios entrevistados, uno de los principales problemas del Mercosur es la internalización de las normas regionales en el nivel nacional. La delegación que más propuestas presentó al respecto fue Argentina, marcando su liderazgo en asuntos migratorios<sup>360</sup>. Otros temas que fueron tratados fueron el pasaporte Mercosur (Acta 1/06 en Mercosur, 2015: 47, por propuesta de Brasil, tema que no volvió a ser debatido posteriormente), se realizó un Acuerdo sobre Verificación de Documentación de Ingreso y Egreso de Menores (RMI n° 2/06) y

---

<sup>359</sup> El Grupo de Trabajo sobre control Migratorio y la Reunión de Directores de Migraciones (Acta 3/05 en Mercosur, 2015: 43), creada por el mismo FEM en 2004.

<sup>360</sup> En 2006, la delegación argentina en el seno del FEM, en el marco de la revisión periódica que se realiza sobre el “estado de situación” de la incorporación de normas migratorias del Mercosur por los Estados Partes, presentó un informe en el que encontró que sólo el 45% de las normas se encontraban en vigor en 2006 (Acta 1/06 en Mercosur, 2015: 47). Por ello, esa misma delegación realizó diversas propuestas. Por ejemplo, una para solicitar la “colaboración” de la CPC para “agilizar el proceso de incorporación legislativa (Reunión conjunta de la Comisión Técnica y el FEM, Acta 1/06 en Mercosur, 2015: 48). Aquel año, todos los países coincidieron en la “necesidad de armonización legislativa con vistas a la eventual implementación de la libre circulación de personas” (Acta 4/06 en Mercosur, 2015: 51). En 2010 se decidió recomendar a la RMI dejar sin efecto todos aquellos documentos que hubiesen sido superados por normas posteriores (Acta 2/10 en Mercosur, 2015: 92) (ver apartado 7.3.2.7). Para un análisis más amplio sobre las tareas realizadas por el FEM y el rol de Argentina como “líder” ver Nicolao (2015).

diversas capacitaciones a funcionarios, en las que Argentina también tuvo la iniciativa y, en ocasiones junto a la OIM, formuló los temarios.

En los temas relativos a la circulación de personas, se realizaron tres acciones principales: la estandarización del plazo de 90 días para turistas ciudadanos del Mercosur (CMC, 2006); adopción de una Resolución que reemplazara a la 75/96 del GMC (ver sección 7.3.1.6) y la modificación del Acuerdo de Recife (ver sección 7.3.1.1) es decir, los únicos acuerdos relevantes en la materia alcanzados (aparte del muy relevante Acuerdo de Residencia) están relacionados con los controles fronterizos.

El primero fue producto de una propuesta argentina (Acta 2/06 en Mercosur, 2015: 49). El objetivo es que “siempre sea de 90 días el plazo de residencia legal que se otorga a los turistas” mercosureños al ingresar a otro país del bloque. Se explicita que es potestad de los Estados el “no admitir el ingreso de personas a su territorio, de conformidad a lo establecido en sus legislaciones internas” (art. 2).

Hasta ese momento, el plazo era “de hasta noventa días”, lo que en algunas ocasiones, llevó a “abusos por parte de las autoridades de frontera” (OIM, 2012a: 41). El mecanismo de solución de controversias previsto es el “vigente en el Mercosur” (art. 4). De esta manera, se armonizó regionalmente una herramienta que regula la entrada y salida de personas del territorio, reduciendo los costos de la gestión de la movilidad transfronteriza. También colaboró para aumentar la confianza entre los socios y la previsibilidad de los acuerdos (Abbott y Snidal, 1998 y Martin y Simmons, 1998).

[El plazo estándar para la estadía de turistas] Se homologó para que quede un estándar de 90 días en todos los países. Estas cuestiones van generando confianza, mayor transparencia, evitando estas discrecionalidades en la frontera como que te doy 90 días a cambio de algo (*cash*), por más de que habían algunos que funcionaban en la frontera otros se aprovechaban. Empezaron a homologar normas para que en todos los países los turistas entren 90 días, eso empieza a ser un derecho, *se vuelve un cambio importante* (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

Su funcionamiento fue exitoso según la revisión hecha en 2010 (Acta 1/10 en Mercosur, 2015: 89).

En 2005 se comenzó a debatir la “puesta en práctica” de la Resolución 75/96 del GMC (GMC, 1996d) en el marco del FEM. En aquella ocasión, “se consensuó una interpretación homogénea sobre los alcances de la resolución” que define que los “residentes legales”, son “aquellos que acreditan serlo con la presentación de algunos de

los documentos incluidos en el anexo” de aquella norma (Acta 2/05, en Mercosur, 2015: 42).

En 2007, la delegación argentina presentó un proyecto de modificación de dicha Resolución en el FEM (Acta 3/07 en Mercosur, 2015: 57-58). El proyecto fue debatido y se coincidió en la necesidad de revisión de la norma, para “clarificar el alcance exacto de los Acuerdos sobre esa materia, para evitar interpretaciones contrapuestas al espíritu que animó el dictado de la Resolución”. Hubo un “intenso debate” y la delegación argentina se comprometió a elaborar un proyecto de modificación (Acta 4/07 en Mercosur, 2015: 58). La propuesta presentada por Argentina en la reunión siguiente fue debatida nuevamente. Se destacó que la nueva propuesta incluyese a los Estados Asociados y “afirmaron que la propuesta analizada establece una pauta de interpretación uniforme sobre el tiempo de vigencia de los documentos mencionados e introduce la posibilidad de solicitar documentación complementaria cuando hubiese dudas respecto de la fisonomía del portador” (Acta 5/07 en Mercosur, 2015: 58). Finalmente, en 2008 se llegó a un acuerdo final sobre Acuerdo de Documentos de Viaje de los Estados Parte y Asociados del Mercosur (Acta 3/08 en Mercosur, 2015: 66), que incluye un listado de documentos actualizado, y se derogó la Resolución 75/96 del GMC (GMC, 2008)<sup>361</sup>, pero nunca se alcanzó el objetivo enunciado en 1993 de realizar un documento único para viajes intra y extra regionales del Mercosur.

En línea con las cuestiones documentales, en 2009, Argentina presentó un proyecto de Acuerdo sobre simplificación de legalización de documentos, para “desburocratizar” y “avanzar” en la integración regional mediante la facilitación de los trámites migratorios. Se listaba una serie de documentos públicos (art. 2) que estarían exentos de intervención consular y legalización en cancillerías (art. 3), con excepciones (arts. 4 y 5) (Anexo IV en FEM, 2009a). Después de ser debatido en las reuniones subsiguientes, se decidió elevarlo para aprobación de la RMI (FEM, 2009b) que, mediante el Acuerdo 1/09 lo elevó al CMC, que aún no lo ha aprobado.

Con respecto a la actualización del Acuerdo de Recife, ya en 2008 se había consensuado “avanzar en la determinación de los datos mínimos que debieran tener los registros migratorios, teniendo en cuenta la posibilidad en un futuro de realizar intercambios de información de los tránsitos migratorios en la región” (Acta 2/08 en Mercosur, 2015:

---

<sup>361</sup> Modificado en 2011 mediante la Decisión 14/11 (CMC, 2011).

65). En 2010 Argentina presentó un proyecto de protocolo adicional al Acuerdo de Recife sobre Controles Integrados de Frontera, para complementarlo. Aquel país lo presentó como “un paso importante para comenzar a edificar los cimientos que permitan a mediano plazo avanzar hacia la libre movilidad de personas en el espacio regional”. La propuesta incluía dos modalidades de control que podrían implementarse de manera bilateral. La primera consistía en el “trabajo conjunto y simultáneo” de inspectores de ambos países, en un mismo recinto de control, en el mismo momento. Para ello, se requiere un sistema informático y bases de datos compartidos. La segunda modalidad preveía la “delegación de facultades de los funcionarios de control migratorio del país de salida, en los funcionarios de control migratorio del país de entrada”, lo que era llamado “control integrado con delegación de facultades”. El fin de esto era “aprovechar y redistribuir los recursos destinados al control de las fronteras [...] y a disminuir notablemente los tiempos de los trámites” de los pasajeros que cruzan las fronteras (Acta 1/10 en Mercosur, 2015: 87-88; FEM, 2010, Anexo VII). Sería, además, un “símbolo de la confianza generada intra-bloque” (OIM, 2012a: 46).

Esta propuesta fue objeto de extensos debates, en los cuales los países realizaron diversas consultas internas con sus organismos con competencia en frontera y así, se fue proponiendo modificaciones. Argentina también, en consulta con el Comité Técnico 2 de Asuntos Aduaneros, presentaba nuevas versiones del proyecto (Acta 2/10 en Mercosur, 2015: 92; Acta 1/11 en Mercosur, 2015: 102). Uno de los problemas que surgió durante estos debates fue que, al ser la Policía Federal de Brasil la encargada de realizar el control migratorio en frontera, la portación de armas por parte de los efectivos fue considerada un “obstáculo” para la implementación del Acuerdo. Brasil se comprometió a realizar consultas internas y expresó que “a nivel Estado, existe el espíritu de realizar el control integrado”. En esa misma ocasión, según lo acordado en la reunión anterior, ese país presentó un proyecto de nuevas modalidades de control, contemplando sólo el aspecto de registro migratorio. El mismo se basa en la posibilidad de establecer un mecanismo de intercambio de información sobre registro de tránsito de personas en fronteras (Acta 2/11 en Mercosur, 2015: 104-105). Dado que las negociaciones con el Subcomité Técnico de Controles y Operativa de Fronteras (SCT-COF) del Mercosur demandarían más tiempo, por pedido de Brasil y propuesta de Argentina, se acordó “avanzar gradualmente hacia el control simultáneo en las áreas de control integrado”. Entonces, Argentina presentó un proyecto titulado “Cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife” para control migratorio integrado simultáneo

y por reconocimiento recíproco de competencias (Acta 1/12 en Mercosur, 2015: 112-113).

En 2012 se consensó un proyecto de Decisión que aprueba el Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife y se lo elevó a la RMI (Acta 2/12 en Mercosur, 2015: 115). En dicho Acuerdo se prevén dos tipos de control fronterizo integrado: simultáneo y por reconocimiento recíproco de competencias, en base a criterios y principios establecidos de común acuerdo (FEM, 2012, Anexo III). El novedoso sistema de delegación de competencias propuesto originalmente por Argentina no está incluido, pero se sigue debatiendo en el FEM, con los órganos fronterizos del Mercosur pertinentes.

Al igual que las normas acordadas al inicio del proceso de integración, estas medidas contribuyen con el intercambio económico y comercial, dinamizando la movilidad transfronteriza de las personas. Son políticas que demuestran la ‘estrecha vinculación’ entre migraciones y comercio (Hollifield, 2006; Pellerin, 1999a).

Se trata de políticas de tipo ‘cooperativo’ (Schmitter, 2011), que facilitan la gestión de la movilidad intrarregional. Regulan cuestiones puntuales del área de regulación y facilitación de flujos migratorios con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, tipos de documentos requeridos y controles fronterizos (no se prevén posibilidades de expulsión, lo que sigue siendo potestad de los Estados). Dejan al margen a las otras dos subáreas de esta ‘área de regulación y facilitación de flujos’: las medidas que regulan la residencia de las personas y las que afectan a la ejecución de actividades laborales.

De manera similar a las normas de los noventa, fueron realizadas por una instancia intergubernamental, aisladamente del *policymaking* y los debates domésticos, y sin participación de actores no gubernamentales.

Estas normas, en comparación con sus predecesoras de fines de los noventa, fueron generadas en el FEM, por iniciativa de los Ministerios del Interior de los Estados miembros. Fueron propuestas argentinas<sup>362</sup>, apoyadas por Brasil, que se lograron por cambio en la concepción de control fronterizo por parte del Ministerio del Interior, como observaban una ex funcionaria del MREC argentina y una funcionaria directiva del MTSS Uruguay (ver Capítulo 6). Un funcionario directivo de la DNM Argentina,

---

<sup>362</sup> Argentina fue un impulsor de casi la totalidad de las normas negociadas en el FEM. Para un estudio detallado sobre el liderazgo de Argentina y su accionar en el FEM, ver Nicolao (2015).

Director de Asuntos Internacionales de la DNM desde 2008 (entrevista, CABA, 23/12/2013), lo cuenta en primera persona:

Pensá que los organismos migratorios principalmente éramos organismos vinculados al control, y hoy estamos en un enfoque de ver cómo mantener un equilibrio entre tener una registración que permite cierto control, pero también como facilitar que la gente obtenga una tramitación que te permita obtener un documento y trabajar en blanco.

Pero de todas formas, todas las medidas siguen teniendo como fin la regulación del control fronterizo: “siempre pensando que no vamos a levantar los controles, sino que los controles deben hacerse de manera racional, respetando los derechos de las personas” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014). Como observa un funcionario directivo de la Cancillería argentina (entrevista, CABA, 17/12/2013):

Claramente no tenemos libre circulación, las autoridades de control nuestras están avanzando en la facilitación de la gestión, en una serie de formatos que ya habrás visto, control de codo a codo, cabeceras únicas, controles migratorios, integración de bases de datos para compartir información, y el máximo que se podría lograr en estos casos es la delegación de funciones entre un país y otro, *pero seguimos hablando de control*. ¿Cuál es el punto? ¿Por qué los europeos lograron avanzar como avanzaron en ese punto y nosotros no? [...]. Después hay otras cuestiones que hay otros órganos que quieren tener presencia en la frontera, no tienen que ver con lo migratorio sino con controles en la frontera, entonces de nuevo aparece una cuestión que termina siendo migratoria *porque para que haya libre circulación regional vos lo que necesitarías es que al pasar por la raya de la frontera no haya nadie*. Ahora si cuando pasas el tipo que está ahí tiene la camiseta de la AFIP o la DNM la verdad que para el particular es irrelevante, lo que aparece es que hay un síntoma de que no hay una libre circulación porque hay dos estructuras estatales que monopolizan determinada cuestión y creen que es necesario controlar la frontera.

#### 7.3.2.6. *El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur*

En el segundo semestre de 2010, durante la Presidencia Pro Témpore de Brasil, este país propuso un “programa” o “paquete” de políticas, presentando continuidad con el de la Presidencia anterior, argentina, pero con nuevos temas, incluyendo el aspecto social, particularmente el ciudadano, como elemento “distintivo”). Al igual que como sucedió en ocasión de la firma del Acuerdo de Residencia con la presidencia de Cardoso (ver sección 7.3.2.1), la presidencia Lula estaba en sus últimos meses y quería concretizar un acuerdo de relevancia, que marcara un hito en la profundización de la integración

regional, particularmente en el área social, por la convergencia de intereses de los gobiernos en esta área y el carácter adquirido por el regionalismo sudamericano en esa década (funcionario Itamaraty 2, 2016). Así, Brasil buscó “posicionarse” en el Mercosur, para dejar su “impronta” en el PIR (Adrián Makuc<sup>363</sup>, conversación telefónica, febrero de 2016), y aprovechando que el año siguiente sería el vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. En dicho “paquete” se presentó, en el marco del GMC, un proyecto de Decisión de “Estatuto de Ciudadanía del Mercosur”<sup>364</sup> (GMC, 2010a), que se debatió durante ese semestre (GMC, 2010b) y encontró un amplio consenso entre los Estados miembros, debido a la necesidad de profundizar los aspectos sociales de la integración, “como ya había ocurrido en el área comercial” (funcionario Itamaraty 2, 2016, trad.propia).

A fin de año, el CMC aprobó la Decisión 64/10 (CMC, 2010a), el Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur), cuya conformación será “progresiva” (art. 1) y que deberá estar “íntegramente implementado” para el 30° aniversario del Mercosur (2021) (art. 7). Dicho aniversario, sería la ocasión para “consolidar conjunto de derechos fundamentales y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” (preámbulo).

Se trata de una “compilación de derechos fundamentales y beneficios a favor de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y sus familias, con base a los instrumentos normativos adoptados por el MERCOSUR”<sup>365</sup>. Es decir, no prevé nuevos derechos ni instituciones, sino que se trata de una compilación de normas y planificación de simplificación y agilización de algunos trámites y acciones para los nacionales del Mercosur. De hecho, las áreas previstas son las mismas que las de la “Cartilla de la Ciudadanía” del Mercosur, un instrumento *online* elaborado en 2005, que enumera los derechos vigentes para los nacionales del Mercosur y las normas que los disponen<sup>366</sup>.

Se basa en los objetivos ya dispuestos en “los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y en la normativa derivada”:

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

---

<sup>363</sup> Estuvo presente en las reuniones del GMC como funcionario del Ministerio de Industria de Argentina.

<sup>364</sup> No se ha tenido acceso al proyecto original debido a que es un documento reservado.

<sup>365</sup> Cartilla de la ciudadanía, instrumento online, disponible en <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/es#t96> (visitado en enero de 2016).

<sup>366</sup> Ver la estructura que se debate en el Acta 3/08 del SGT 2 (SGT 2, 2008).

- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación (art. 2).

Por lo que se reiteran derechos, particularmente el de igualdad de trato, ya previstos en otros instrumentos legales mercosureños.

En el art. 3 se enumeran elementos del Plan y las instituciones del PIR que estarán a cargo de llevarlas a cabo. Entre ellos, varios hacen referencia a las migraciones intrarregionales.

El primer punto está específicamente dedicado a la circulación de personas. Los dos objetivos son:

“1.1 Facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio MERCOSUR; 1.2 Simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios”. Los órganos encargados serán la Reunión de Ministros de Justicia, el FEM y el Comité Técnico n°2 de la CCM, “Asuntos Aduaneros”.

El segundo punto es la gestión de las fronteras. Los objetivos son: “2.1 Plena implementación y ampliación gradual de las Áreas de Control Integrado; 2.2 Revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos; 2.3 Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas”. Los órganos que estarán a cargo de esto son: el FEM, el CT 2, “Asuntos Aduaneros” y el Grupo ad Hoc de Integración Fronteriza del GMC.

El tercer punto hace referencia a los documentos de identificación, para lo cual se busca la “armonización de las informaciones para la emisión” de los mencionados documentos y la “[i]nserción de la denominación “MERCOSUR” en las cédulas de identidad nacionales. El FEM y el FCCP estarán a cargo de estas tareas.

En el punto cuatro se prevén algunos objetivos para simplificación de trámites consulares, como exoneración de traducción y legalización de documentos.

El quinto punto, dedicado a “trabajo y empleo”, tiene entre sus objetivos la revisión de la DSL<sup>367</sup>, el “fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Sociolaboral” y el “[d]esarrollo de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores”. Los órganos a cargo serían la RMI y el SGT 10. En relación a esto, el sexto punto busca la integración de los registros de información previsional y laboral para la agilización de la concreción de los beneficios, en línea con los problemas de implementación señalados por los entrevistados en el apartado 7.3.1.5.1.

Como se puede observar en estos puntos, el FEM ha centralizado la gestión de las cuestiones migratorias, relegando al SGT 10 a cuestiones estrictamente laborales, lo que

---

<sup>367</sup> Que se realizó en 2015.

promueve la separación de tareas y el tratamiento de la libre circulación de personas, desvinculada de su situación laboral.

Se puede apreciar, además, que esta agenda de acciones coincide con los puntos enunciados por empresarios como pendientes:

Este es otro tema que nosotros creemos que de la manera más transparente posible debería reconocerse, debería tener, el Mercosur sobre todo, los mecanismos, los procedimientos para que tanto el profesional como el obrero, como el empleado, pueda transitar por estos países siendo reconocida su entidad como ciudadano del Mercosur (cosa que sabes estamos muy cerquita, a lo mejor nos está faltando esto) pueda tener los mismos derechos, pueda tener la acumulación de su experiencia y antigüedad para que se le generen los derechos este en el país donde esté, para lo cual hay darle el marco regulatorio.

[...] yo creo que son accesorios que hacen a que el mundo *el resto del mundo respete tu identidad*, la carta de ciudadanía ¿no?, eso es otra cosa, para mí es fundamental y el reconocimiento de derechos laborales, sociales y profesionales también y ojalá dentro de poco no tengamos que hablar más de esto, hace ya demasiado que estamos hablando de esto. [...]. El objetivo más inmediato debería tener la ciudadanía del Mercosur por todo que conlleva el tema de la ciudadanía del Mercosur, que está por todos lados todo esto [...] de llenar papelitos y mostrar y tener una fila para los del Mercosur nada más (ex representante UIA, actual CAC, entrevista, CABA, 14/10/2015).

Es decir, los empresarios identifican a la burocracia como una de las principales dificultades para la integración regional. Un representante de empleadores de Brasil (entrevista vía Skype, 16/11/2015) señala que es necesario reducirla para poder “traer a los trabajadores” de otros países del Mercosur, abrir empresas o realizar otras actividades comerciales: “debería ser con mucha más naturalidad, sin mucha burocracia, estar dudando, si puede, no puede. Es de hace 20 años eso. Tiene que estar terminada esa cosa. Si hay que abrir un hotel, una posada, te tratan como si fueras un norteamericano, un francés, con una legislación dura, pesada”, similar a lo que opina un representante empresarial uruguayo (entrevista, Montevideo, 23/10/2015), quien hace referencia a los trámites migratorios para viajar entre los países. Como se puede observar, muchos puntos previstos en el Plan de Acción, referidos a la facilitación de los trámites responde a las demandas empresariales.

El punto 11 introduce un elemento novedoso: los derechos políticos. Allí se busca

[e]valuar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR que residen

en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del MERCOSUR.

Es decir que no se otorgan nuevos derechos sino que se busca evaluar la posibilidad de otorgarlos, sin modificar las legislaciones domésticas.

Este Plan está sujeto a actualizaciones y/o modificaciones por parte del CMC, en base a las recomendaciones realizadas por el Alto Representante General del Mercosur (art. 4), figura que fue también creada en ese momento (mediante la Decisión 63/10, CMC, 2010b)<sup>368</sup>. El Alto Representante será el encargado de hacer el seguimiento del Plan y presentar informes de avance del mismo al CMC (art. 5). Según un entrevistado, el actual Alto Representante, Florisvaldo Fier, está insistiendo muy fuertemente en pos de conseguir el Estatuto de Ciudadanía (ex representante UIA, actual CAC, entrevista, CABA, 14/10/2015).

En el art. 6 se encarga a los órganos mencionados en el art. 3 elaborar un cronograma de trabajo de hasta 10 años “para la implementación progresiva de los elementos que integran el Plan de Acción”.

Pero algunos funcionarios encuentran dificultades para alcanzar esta ciudadanía:

[...] decir bueno si nosotros queremos caminar hacia el estatuto de la ciudadanía, tener una ciudadanía regional y *queremos que la circulación de personas y de trabajadores sea como si fuéramos todos dentro de un mismo Estado, una misma nación, que no tenga trabas por pasar la frontera de un país al otro, que no tenga trabas de ningún tipo*, ni caída en la calidad de los derechos. Si queremos todo eso bueno, tenemos que plantearnos las cinco áreas fundamentales para avanzar, escribir las políticas y financiarlas (funcionario Ministerio de Trabajo de Uruguay, entrevista, Montevideo, 19/10/2015).

“Entonces, digamos, ¿cómo vamos a avanzar en una ciudadanía si todavía no tenemos suficientemente consolidados el tema de la documentación y los otros derechos?” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014).

### 7.3.2.7. *Finales de la etapa, negociaciones en curso*

También en 2010, en la Declaración de Brasilia (RMI, 2010) (en el marco de la RMI), que hace referencia a la libre circulación de las personas como objetivo, se decidió “no

---

<sup>368</sup> El Alto Representante es un órgano que depende del CMC, debe ser una “personalidad política destacada, nacional de uno de los Estados Partes, con reconocida experiencia en temas de integración” (art. 2). Tiene amplias funciones relacionadas con la promoción de la integración regional (ver art. 8, CMC, 2010b).

dar continuidad” a las tramitaciones internas para la ratificación de la Visa Mercosur y los Acuerdos para la Regularización Interna de los Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile, por haber sido superados por acuerdos posteriores (ver pie de página 337 y 360). También se resuelve avanzar en la ratificación del Acuerdo de Residencia, el Acuerdo sobre Documentos de Viaje, el Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos, el Acuerdo de 90 días para turistas, entre otros. Esto denota la preocupación por la incorporación y puesta en práctica de las normas adoptadas.

En el marco del Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, y según lo establecido en él, el FEM elaboró su propio Plan de Acción<sup>369</sup> (FEM, 2011, Anexo X), en el que pone plazos, otorgados a cada Presidencia Pro Témpore, para alcanzar un listado de acuerdos. Entre ellos figuran:

El Acuerdo Único Migratorio<sup>370</sup>, producto de una propuesta argentina (Acta 4/12 en Mercosur, 2015: 122), la Visa Mercosur de turismo para los eventos deportivos de 2014 y 2016, una propuesta de Brasil (Acta 1/11 en Mercosur, 2015: 103), la modificación del Acuerdo de Recife, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Integradas, negociado por una Comisión Especial Interministerial, que prevé incorporar a la tarjeta TVF la habilitación para trabajar y estudiar (OIM 2012a: 40); y varios acuerdos para simplificar trámites documentales.

El SGT 10, a partir del mandato dado en el Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, y a partir de una propuesta uruguaya (SGT 10, 2013), elaboró el Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el Mercosur. El mismo tiene dos ejes: “libre circulación de trabajadores en el Mercosur” y “libre circulación de trabajadores en el Mercosur en zonas de frontera”. En cada eje hay distintas dimensiones de política, para las que se prevén objetivos y tareas específicas con el objetivo de “promover la circulación de trabajadores del MERCOSUR con vista a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes” (art. 1) (GMC, 2015).

En línea con la perspectiva de control de la circulación fronteriza, y siguiendo con una tendencia presente desde los inicios del PIR, en 2012 mediante la Decisión 8/12 (CMC, 2012b) como resultado de debates en el FEM, se creó una red de especialistas en

---

<sup>369</sup> Si bien, por iniciativa argentina, ya existía la propuesta de realizar un “plan de acción” en materia migratoria (Acta 1/09 en Mercosur, 2015: 75).

<sup>370</sup> Este proyecto es una compilación de todas las normas y derechos ya previstos en el Mercosur (ver FEM, 2013, Anexo V).

seguridad documental migratoria conocida como RED SEGDOC. Su principal tarea consiste en el “análisis de documentación controvertida que asesore al personal destinado en los puestos fronterizos u oficinas migratorias y que brinde capacitación especializada a los funcionarios migratorios”. El objetivo es prevenir los delitos relacionados con la falsificación documental, para lo cual se intercambiaría información, colaborando con la socialización y la construcción de ideas compartidas.

#### **7.4. Balance sobre la elaboración de las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur**

Las dinámicas generadas por la globalización y la modificación que provocó en el carácter de las migraciones llevaron a que la soberanía de los Estados en esta materia se modificara. Mientras los Estados retienen potestades en el área de residencia y ciudadanía, su soberanía debe acomodarse a las agencias e instituciones internacionales, en un proceso que genera constantemente nuevas formas de cooperación y vínculos intergubernamentales. Funcionarios que trabajan con estas cuestiones en el Mercosur lo describen de esta manera:

En la región, en esto siempre hay muchas interacciones entre lo bilateral, lo regional. Históricamente se habla de que los Estados tienen un poder soberano para ver quién ingresa a su territorio y quién puede permanecer en él. Sin embargo, con el avance de los años, todos estos derechos soberanos van recibiendo el impacto de acuerdos multilaterales en materia de derechos humanos, que empiezan a autolimitarse su poder soberano fijándose algunas obligaciones, que pasan de ser obligaciones bilaterales a obligaciones para con el ciudadano (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

En las regiones, donde existen problemas y dinámicas compartidas, es más factible que existan consensos. Las migraciones son una de las dinámicas más visibles a nivel regional. Como afirma el funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013):

Entonces pasaba de ser un tema migratorio a ser un tema agenda bilateral o multilateral. Cosa que hace 20, 30 años no era una cuestión discutible. Pero cuando empieza a ser un tema de agenda entonces, en las agendas bilaterales, el tema migratorio era un tema. Si venía una delegación de Perú y me presentaba un problema con 50 mil tipos irregulares, eso empieza a ser una discusión cada vez mayor, *empieza a ser un tema de relaciones exteriores, no un tema interno de los Estados*, y esto se va dando a nivel internacional, en Argentina también.

Como fue visto en el Capítulo 3, la mayor parte de las migraciones a nivel mundial son intrarregionales. El Mercosur no es la excepción: la migración intrarregional es uno de los patrones predominantes y más significativos, y la tendencia se encuentra en alza.

Los procesos de integración regional y la interdependencia que generan modifican los patrones migratorios regionales, lo cual extiende las demandas para la formulación de mecanismos que los regulen.

En el Mercosur, dichas demandas resultaron en negociaciones que llevaron a la adopción de políticas regionales que adquirieron distintas formas según los cambios de agenda del bloque. En el periodo 1991-2002, comparten ciertas características: tienen una marcada tendencia economicista, están centradas en cuestiones fronterizas y laborales, y liberalizan la movilidad y residencia de algunas categorías de personas en un país del bloque distinto del de su origen, pero sólo en el corto plazo.

En el periodo 2003-2012 se liberalizó la residencia de los nacionales del Mercosur, se incluyeron más disposiciones relativas a los derechos de los migrantes y se reformularon normas para el control fronterizo.

El primer periodo se divide en dos subetapas, debido a que en 1994 hubo un cambio de agenda. En sus inicios (subetapa 1991-1994, 'de transición'), *la libertad de circulación de las personas* era un fin del PIR. En ese momento, sólo fueron acordadas dos normativas que tenían esta libertad como objetivo expreso la Decisión 12/91 (CMC, 1991a) y la Decisión 5/93 (CMC, 1993). Ambas regulaban los cruces y controles en las fronteras del Mercosur, un aspecto puntual del área de regulación y facilitación de los flujos migratorios y en particular, las medidas con respecto a la entrada y salida del territorio.

El cambio dado en 1994 luego del POP da inicio a la segunda subetapa. Con la redefinición de los objetivos del PIR, se registró un retroceso en la ambición de integración en materia migratoria: la libertad de circulación de las personas dejó de formar parte de la agenda del bloque. A partir de ese momento se tratarían sólo las 'migraciones laborales', limitando el alcance de las políticas regionales en la materia y promocionando su abordaje como una cuestión doméstica. Algunos *policymakers* percibieron este cambio de agenda como un "retroceso" que a su vez causó desconcierto: "Entonces, [...] ¿hacia dónde van? [...] *era tan cerrada la cosa en lo económico*, que no les querían dar espacio. Les dan espacio, pero entonces, ¿qué hacen? Se reconfigura todo. Y una de las cosas que se reconfigura es que *ya no se habla de libre circulación en ese momento*. Mientras que antes se hablaba de libre circulación de

trabajadores. No se habla, y entonces se vuelve a hablar de migraciones laborales” (ex funcionaria del MREC argentina, entrevista, CABA, 24/07/2012).

También se ‘fragmentó’ la temática en diversos aspectos y en distintas instancias institucionales<sup>371</sup> (“mal comunicadas entre sí”, Cortina y Robles, 2006: 184-5 y Robles, 2004a: 19; especialista y consultor en políticas migratorias, entrevista, CABA, 24/10/2015) que se encargarían de su tratamiento. Por lo cual, tanto las normas como su abordaje eran fragmentarios:

Era fragmentada, bien fragmentada, por lo menos desde mi perspectiva, es lo que yo pude ver y también lo que se puede ver un poco en los resultados, de que se tiene acá una cosa, allá otra cosa, allá otra cosa a nivel de la Dirección de Migraciones fue más desde el punto de vista de la seguridad, desde el punto de vista de la residencia, etc. Tenían una cosa, teníamos acá otra, aquí otra, etc. (ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay, entrevista, Asunción, 6/8/2015).

A pesar de los intentos de volver a la discusión sobre la “libre circulación” (en el proyecto de Estatuto del Trabajador Migrante de la CPC), la presión de los sectores empresarios y la reticencia de los gobiernos no permitió que esto fuese posible. Así, las discusiones durante el resto de la década siguieron centrándose en aspectos técnicos, en instancias orgánicas diferenciadas.

Las centralización en cuestiones laborales y fronterizas, el enfoque economicista en el PIR y el carácter ‘técnico’ de las políticas, que regulan sólo algunos aspectos puntuales de las movilidad de las personas y liberalizan sólo residencias cortas se ha podido verificar en el hecho de que, en la primera subetapa, el SGT 11 no haya podido cumplimentar ni siquiera los primeros objetivos que se había planteado. A este SGT, cuyo objetivo era trabajar en pos de la libre circulación de trabajadores, en palabras de una ex negociadora argentina (entrevista, CABA, 24/07/2012), “no le querían dar espacio”, por estar centradas las negociaciones en lo económico. Así, fue el único SGT que en el periodo 1992-1994 no vio ninguna de sus propuestas transformadas en resoluciones –vinculantes- del GMC.

La acción de los principales tomadores de decisión, los gobiernos, junto con los sectores empresariales, cuyas demandas eran coincidentes, contribuyó para que el objetivo original del SGT se diluyera “en el transcurso de las reuniones, siendo reemplazada por la realización de diagnósticos migratorios y estudios comparativos de los cuerpos

---

<sup>371</sup> El SGT 10, en particular su Comisión Temática II; la Reunión de Ministros del Interior; la CSL; el FCES, en su Área Temática IV; el Grupo de Servicios, la CPC.

normativos migratorios vigentes en cada país, pero sin avanzar en las dimensiones concretas de la integración laboral y poblacional” (Pérez Vichich, 2007b: 258).

En la segunda subetapa, el SGT 10 no tuvo mejor suerte. El AMSS, creado en su seno, tenía como objetivo fomentar la libre circulación de trabajadores (Ferreira y Payssé, 2003: 70) para lo cual regulaba cuestiones puntuales referentes a la seguridad social. Consistió en la primera materialización del intento de regionalizar niveles mínimos de protección y acordar mecanismos de coordinación en la materia. Luego, la DSL, si bien es un ‘hito’ en estos acuerdos, evidencia la reducción en la ambición de las demandas de los actores sindicales en el proceso, postura adoptada para llegar a un acuerdo, dadas las dificultades ya experimentadas desde 1991. Los sectores sindicales modificaron su demanda de una norma comprehensiva que incluyera la libertad de circulación de trabajadores a nivel regional por acuerdos en materias puntuales, como forma de adopción progresiva de derechos a nivel regional. Al igual que el AMSS, la DSL busca regionalizar niveles mínimos de protección, pero en un acuerdo de tipo declaratorio y no vinculante (con algunos casos puntuales en los que la implementación tendió a ser expansiva, como en casos de jurisprudencia o leyes de algunos países que incorporaron sus principios). La elaboración de la DSL es una muestra del complejo proceso de negociación en el que los intereses, conocimiento, ideas y recursos de poder de cada actor eran muy disímiles.

Estas dos normas, al intentar regionalizar niveles mínimos de derechos en materia laboral, toman estándares de la normativa internacional, particularmente de la OIT y en algunas ocasiones, de la experiencia de la UE. Esto se evidencia, por ejemplo, en la adopción por parte del AMSS de principios internacionales tales como el de trato nacional. En el proceso de elaboración de la DSL esto fue aún más visible. Antes de que comenzara dicho proceso, había sido aceptada la participación de la OIT en los órganos sociolaborales. Luego, la Declaración de la CCSCS de 1998 recoge los principios internacionales como necesarios para la regulación laboral del acuerdo de integración regional, ante la amenaza de *dumping social* que la IR, por su carácter aperturista, implicaba. Dichos principios y el accionar de la OIT en general fueron legitimados ante los gobiernos y grupos empresarios luego de la Declaración de la OMC (Singapur 1996), es decir, por otro organismo internacional que define estándares globales. La aceptación de los principios de la OIT terminó colaborando con el desarrollo del regionalismo en el Mercosur ya que, como se pudo ver aquí, la OIT tuvo una significativa influencia en la elaboración de las normas. Así, la DSL resultante recoge

los principios establecidos por ese OI (previendo entonces niveles mínimos de derechos). Estos principios también figuraban en propuestas no acordadas, tales como la del Estatuto del Trabajador Migrante de la CPC.

A partir de 2002, con la negociación del Acuerdo de Residencia por parte de funcionarios y su aprobación por parte de los presidentes, se inaugura una nueva etapa. La libre circulación de las personas vuelve a ser instalada en la agenda regional. Las cuestiones migratorias comienzan a ser separadas de las laborales, cobran más importancia y se las empieza a abordar como una cuestión multilateral y regional. Entonces, la relevancia de los órganos sociolaborales en el *policymaking* regional se reduce, y cobran más protagonismo por un lado, la RMI, cuyos representantes son principalmente de los Ministerios del Interior y Justicia. Por el otro, la CSM, como mecanismo de concertación multilateral a nivel suramericano, cuyos principales representantes son los Ministerios de Relaciones Exteriores. Si bien en ambos ámbitos se promovió una visión centrada en los derechos humanos de los migrantes, el tipo de normas adoptadas en uno y otro ámbito difieren en su enfoque y objetivos, llevando a la convivencia de dos visiones y tipos de regulaciones de políticas migratorias regionales. Por un lado, el Acuerdo de Residencia, de carácter vinculante, que liberalizó la residencia (por tres años) de los nacionales del Mercosur, incorpora principios del derecho internacional, y posee una visión enfocada en los DDHH y en la construcción de una identidad regional. Llevó a la modificación de los criterios de residencia y consecuentemente, de las políticas migratorias de los Estados miembro. También se realizaron una serie de declaraciones, no vinculantes, de carácter progresista, que llaman a la incorporación de los tratados internacionales en DDHH y a la armonización de las normas regionales en la materia e, incluso, prevén la instauración del derecho a la libre circulación de las personas. Por el otro lado, se adoptaron una serie de normas, vinculantes, en línea con las de la década anterior: que liberalizan la estancia a corto plazo de algunas 'categorías' de migrantes calificados (las cuales nunca entraron en vigor) y que mejoran o desarrollan nuevos mecanismos de control fronterizo.

Estas políticas son el resultado de una compleja interacción entre actores que detentan diversos intereses y recursos; y factores y tendencias político-ideológicas. Esta interacción se da en tres niveles: nacional, regional e internacional.

En el primer periodo, las demandas en pos de la internacionalización de las normas provinieron de todos los sectores, pero los sindicales jugaron un rol central. Estos

grupos reaccionaron de manera defensiva buscando cambiar el contenido de las políticas aperturistas fomentadas por los regionalismos abiertos: una demanda propia de esta etapa, resultado del contexto, de una reacción ante el modelo neoliberal predominante, y las tendencias economicistas nombradas, que significaban una amenaza para ellos. La regionalización de las políticas fue, para ellos, una forma de incrementar los estándares sociolaborales mediante su armonización regional.

La libre circulación de los trabajadores en particular resultaba de especial interés para estos sectores ya que hubiese implicado la adopción de estándares regionales que probablemente hubiesen sido más amplios que los existentes a nivel nacional. Además, ante la apertura que implica un PIR, su idea es que mediante la armonización de políticas laborales (particularmente estándares laborales, seguridad social, salud y reconocimiento de títulos), se evitaría el *dumping social*. De esta forma, los beneficios de la obtención de dicha libertad, para ellos, estaban concentrados. Así, se basaron en la idea de que “si el capital circula, las personas tienen que circular, es la primera condición” (representante de la CGT Internacional y de la CCSCS, entrevista, CABA, 29/10/2015). Por eso, la CCSCS fue muy importante para “empujar, en motorizar el tema de la libre circulación. Por ahí, a diferencia de muchas posiciones de los propios sindicatos a nivel nacional, ¿no?, que no siempre son así, tan “generosos”...”<sup>372</sup> (ex funcionaria MREC, entrevista, CABA, 17/12/2013), con lo que coincide Ermida Uriarte (1997). De hecho, “...en muchos momentos, ellos fueron más movilizadores hasta que los propios sectores gubernamentales”. En general, los sindicatos que abogan en pos de políticas migratorias aperturistas lo hacen por la necesidad de organizar en sus filas a los inmigrantes (Castles, 2006; Mármora, 2004).

---

<sup>372</sup> Como se vio en el Capítulo 2, los sindicatos pueden tener posiciones a favor de políticas restrictivas o expansivas. Si bien, como observan Mármora y Cassarino (1997), al inicio del PIR estos sectores mostraban cierta preocupación por el *dumping social*, más tarde adoptaron una fuerte posición a favor de la libre circulación de los trabajadores, incluso si esto iba en contra de la opinión mayoritaria de sus bases. Como explica una representante de la CGT y la CCSCS (entrevista, CABA, 8/9/2015) “a veces es muy difícil que la gente común acepte que nosotros como movimiento sindical promovemos la libertad de circulación de trabajadores, cuando los trabajadores lo consideran como una competencia. Para mí, eso es de la agenda del empresariado no para los trabajadores. Un trabajador es un colega, un compañero que tiene que tener derechos. ¿Para qué? Para que no haya derechos a la baja, pero hay una distancia entre la dirigencia sindical y el trabajador común. El trabajador común.... No es un discurso que cae bien a los oídos de un trabajador común esto de que nosotros estemos a favor de la libre circulación [...] ¡Terminamos peleándonos con los compañeros para que entiendan! Para que el proceso de formación no termine en una discusión es una tarea de paciencia china, ¡eh! Porque realmente están convencidos de que vienen a sacar el trabajo”.

La creación de la CCSCS sirvió para que las centrales sindicales de los cuatro países unificaran posturas, a pesar de agrupar sindicatos de signos políticos e ideológicos diversos. Los sindicatos, en el Mercosur

han actuado siempre, creo que siguen así,... en forma bastante monolítica dentro del Mercosur. Y eso es una cuestión bien interesante, porque hubo un avance, sí, en los sectores sindicales, muy importante. El tema migratorio en los sectores sindicales antes, (salvo en la CTA, que hace años que tiene un departamento de trabajadores migrantes [...]) francamente, no era una cuestión que tuviera algún tipo de prioridad, para nada. Hoy en día creo que ya sí. Ya existe [...] y además [...] no en todos los sindicatos, pero en muchos ha cambiado un poco. Y eso tiene que ver con la acción de la Coordinadora (ex funcionaria MREC, entrevista, CABA, 24/07/2012).

Así, la coalición de los sindicatos y su forma “monolítica” de actuar sirvió para reducir la complejidad de la negociación y actuar en pos de la regionalización de políticas laborales y migratorias. Como observa un ex funcionario de Paraguay y Argentina, consultor en políticas migratorias (entrevista, Asunción, 29/7/2015), los sindicatos, a nivel regional son un “actor político determinante en conjunto, no por separado”.

Las demandas de estos sectores por la ampliación, regionalización e internacionalización de los derechos de los trabajadores (migrantes) también estuvieron basadas en consideraciones de poder relativo: al igual que cuando sugirieron la formación del SGT 11 en 1991, la participación de los sindicatos en el PIR incrementaría su jerarquía y su capacidad decisional y de llegada dentro de y a las instituciones regionales.

Esta capacidad de llegada fue demostrada por el hecho de presentar propuestas, y que muchos de los puntos incluidos en ellas fuesen materializados. Por ejemplo en: la creación del SGT 11 (y posterior SGT 10) y del FCES, la adopción del AMSS y la DSL. Este poder fue reforzado por el hecho de que los actores participantes fueron los mismos a lo largo del tiempo. El sindical fue el sector que más estabilidad tuvo con respecto a sus representantes en las negociaciones, lo que llevó a que estos se especializaran, adquirieran más conocimiento específico en el tema y gozaran de legitimidad frente al resto.

En la década posliberal/poshegemónica, el Mercosur perdió relevancia como “una plataforma donde los actores, particularmente el movimiento sindical, pero también aquellos funcionarios más interesados en lo socio laboral, expresaban [...] lo que no podían expresar a nivel nacional” (representante CGT y CCSCS, entrevista, CABA, 8/9/2015), como sucedió en la década del noventa. Dado que en el nivel nacional se

institucionalizaron más los ministerios de trabajo, tuvieron una “ventanilla” para dialogar con los gobiernos de manera más directa a nivel nacional (presidente CCSCS, entrevista, CABA, 29/10/2015). Así, comenzaron a recibir respuesta a sus demandas y se desarrollaron las políticas laborales, en esta etapa, “pasa al revés: se abocaron a la agenda nacional y relegaron la agenda regional” (representante CGT y CCSCS, entrevista, CABA, 8/9/2015)<sup>373</sup>.

Las demandas de los sectores empresariales también estuvieron condicionadas por el contexto de globalización y por los regionalismos abiertos. Como fue mencionado en el Capítulo 2, en las Américas, en el periodo neoliberal, las empresas adquirieron relevancia como actores que influyen los procesos de *policymaking*.

Generalmente, estos sectores sostienen una posición a favor de la reducción de barreras al comercio, la liberalización de los flujos de capital y la armonización de algunas regulaciones estatales con respecto a la movilidad de las personas, en línea con las vigentes a nivel global, particularmente las que liberalizan la circulación de los trabajadores más calificados (ver Capítulo 4), presionando así a favor de la internacionalización de las políticas migratorias. Para estos actores, la jerarquía de la liberalización de la movilidad es: primero la comercial y de capitales y por último la movilidad de las personas (Pellerin, 1999a: 483). Esta autora sostiene que se puede identificar la influencia de los actores en distintos aspectos de las normas: si reflejan esta jerarquía de la movilidad, muestran una fuerte influencia del sector privado. El escaso y fragmentario desarrollo de normas sociales y migratorias en este momento, a la vez que se consolidaba la UA (imperfecta) en la “época de oro” (Gratius, 2008) o la “era de los mercados” (Bouzas, 2001) del Mercosur, con una creciente interdependencia económica y aumento del comercio intrarregional, marca que la jerarquía de la liberalización de ‘factores’ priorizaba al comercio. Como indica Botto (2011: 18), “los mercados marcaron el ritmo y el carácter de la integración”. Otra característica de las políticas que refleja su influencia es la prioridad y centralización en la liberalización de la movilidad fronteriza. En casos de escasez de oferta de trabajo, estos sectores abogarán en pos de normas que faciliten este tipo de movilidad (Mármora, 2004). También, por ejemplo en la DSL se incluyen “derechos de los emprendedores” (art. 7), a partir de la demanda de estos sectores. El carácter declaratorio de esta norma es otro

---

<sup>373</sup> La negociación de la norma más significativa que llevaron a cabo en esta etapa fue la de la nueva DSL, aprobada en 2015, fuera del periodo de estudio de este trabajo.

factor que refleja el poder temático y la capacidad de llegada de los empresarios: los gobiernos cambiaron su inicial apoyo a la propuesta argentina de crear una norma de carácter vinculante, por una de tipo declaratorio y no vinculante<sup>374</sup>.

La demanda en pos de la modificación de los plazos definidos en el TA para la liberalización e integración comercial regional básicamente provino de estos sectores. Durante el periodo de transición, y a medida que se cumplía el programa de liberalización comercial, la competencia entre empresas de diversas características, tamaño y competitividad comenzó a provocar desequilibrios comerciales en la región. Así, presionaron en pos de una readecuación de la liberalización comercial y por nuevos objetivos en el PIR, lo que fue materializado en el POP (Ferreira y Payssé, 2003: 40). Ahora bien, sus posiciones a favor de políticas restrictivas o, específicamente, a favor de la adopción de la menor cantidad de derechos sociales posibles a nivel regional (lo que quedó de manifiesto en las negociaciones para la DSL, y posteriormente se fue modificando) se relacionan con la irregularidad migratoria, una situación que, como indican Castles (2006) y Zolberg (1999), les es “funcional”

Entonces, no sólo aquí, en todo el mundo. [...], un armado jurídico, que les garantice [...] a los migrantes una situación igualitaria en todos los lugares [...] llevaría, además, en términos salariales, a ir equiparando en algún momento los salarios en todo el territorio ampliado. Si uno lo piensa desde esa perspectiva... entonces bueno, no deben ser pocas las “justificaciones”, digo, de determinados sectores... (ex funcionaria del MREC argentina, entrevista, CABA, 24/07/2012).

Con esto coincide un funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013): “[...] se venía con esa concepción de buscar meramente el fin económico de esa migración y quizás de potenciar los ingresos de las empresas donde eventualmente la irregularidad migratoria podría ser funcional al incremento de las ganancias de las empresas”. Lo que se explica de la siguiente manera:

[...] claramente si vos competís con una persona que está en negro que no tenés que hacerle aportes previsionales etc., esa persona me salió 30% menos que la otra que está en blanco, entonces claramente a nivel costos un empresario termina jugándose por el que está en negro porque le sale más barato. Incluso esa misma irregularidad que eventualmente podría dar lugar a través de la explotación a mayor ganancia, *a nivel de un sistema estatal no es muy coherente, son aportes que esa persona a lo largo de su estadía no va a pagar, esa empresa no va a aportar*. Uno podría extenderlo a riesgos laborales. Toda la irregularidad funciona en un círculo vicioso complejo, en cambio ir

---

<sup>374</sup> Lo que después de 10 años de negociación, se repitió en la DSL de 2015.

incorporando los trabajadores dentro de mercados formales podría llevar a un círculo virtuoso.

Con esta opinión coinciden otros funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina (entrevista, CABA, 17/12/2013). Una funcionaria del MTSS (entrevista, Montevideo, 21/10/2015) describe a los empleadores como “cautelosos” con respecto a la libre circulación “en tanto eventualmente podría significar ingreso de mano de obra o más calificada o más rentable [...] entonces se avanzaba en la medida que eso no implicaba riesgos a su posición como empleador”. En su opinión, las posiciones de los empleadores “dependían de las circunstancias y las coyunturas”. Un funcionario del Ministerio de Trabajo de Argentina (entrevista, CABA, 4/12/2014) coincide con una ex funcionaria del MREC argentina en que los empresarios siempre fueron “muy reacios”, pero observa que “después fueron participativos”, sobre todo en comparación a los empleadores por ejemplo europeos, que son más “duros”. “A partir de la globalización económica cambiaron los conceptos y el sistema de relaciones internacionales de trabajo. Cuando cambia eso también cambia el paradigma internacional en la posición de los empleadores”. Incluso, representantes sindicales reconocen su “buena voluntad” (representante UGT Brasil, entrevista, CABA, 7/7/2015). Un ex representante UIA, actual CAC (entrevista, CABA, 14/10/2015) explica cómo incorporaron las cuestiones sociales a su agenda:

Ahora está instalada la cuestión social dentro de las negociaciones, no solamente del Mercosur, del mundo. Yo creo que el sentido empresarial del Mercosur, del Foro y del mundo, como que hemos llegado a comprender la necesidad de ajustar, de hacer estos ajustes a lo meramente comercial, entonces tanto en el Subgrupo de Trabajo 10 como en otros, está metida la cuestión sociolaboral, está insertada al igual que una producción de aranceles o la composición de algunas normas o regulaciones gubernamentales, es una materia más que vos tenés que saber y estar listo para sentarse a negociar.

El poder temático y la capacidad de llegada a los gobiernos y a las instituciones regionales de los sectores empresariales se explica ya que, a lo largo de la etapa neoliberal, el principal canal de participación de dicho sector en el PIR no ha sido el Mercosur sino el “tradicional”: el nacional, donde existen mecanismos formales o informales previos de interacción público-privada. La relación entre empresarios y gobiernos es muy cercana (Bouzas, et. al., 2008: 47; Bouzas, 2005: 6).

En cuanto a los Estados, se ha podido ver que poseen un rol central en la cooperación regional. Promueven un discurso “unificador” acerca de las formas de movilidad y

“fijación” que son aceptables. Además, cubren una gran parte de los costos económicos y políticos de la gestión de la movilidad. En este trabajo, se ha verificado que son los principales definidores de agenda en las instituciones regionales y son también quienes determinan la oferta de política regional.

Por ejemplo, algunos funcionarios comentaron que, si no se conseguía un acuerdo en un ámbito tripartito, “instalaban” el tema en la Reunión de Ministros; “pero se avanzaba más como gobierno, de hecho el Mercosur es gobierno, la decisión es gubernamental” (ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay, entrevista, Asunción, 6/8/2015). Efectivamente, las instancias que más avanzaron en la elaboración de normas en la década posliberal/poshegemónica fueron las intergubernamentales.

Las demandas de los sectores gubernamentales de los cuatro países, en la primera etapa, se basaron en los mismos intereses compartidos: primero, su posición a favor de ‘adecuar las normas sociales a los tiempos de la integración’ comercial. Por ejemplo, cuando en la reunión del SGT 11 los gobiernos decidieron suspender el trabajo de las comisiones temáticas para readecuar los plazos de la integración social a la económica y replantearse los objetivos de los SGT en torno a esto. Luego, cuando se rechazó la propuesta de Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur presentada por la CCSCS en 1994. Allí los gobiernos expresaron que era “necesario establecer un periodo de adaptación” que fuese “coincidente con el límite de la voluntad política” para llegar a un acuerdo (Corres, 1997: s/p).

Esta posición se volvió a reflejar en la negociación de la DSL, particularmente cuando el gobierno argentino propuso un acuerdo limitado a la garantía de cuatro derechos fundamentales, bajo el argumento de que la etapa de institucionalización en la que se encontraba el Mercosur no permitía una mayor inclusión de las temáticas sociales en la pauta de negociaciones. Así, Argentina actuó como líder regional en la materia tanto como para avanzar en las normas como para limitar su alcance.

Dichas demandas fueron apoyadas por los sectores empresarios, como se pudo ver en los debates para la adopción de la DSL, cuando estos sectores expresaron su apoyo a un acuerdo “temporalmente ajustado al nivel de integración”, para justificar que no se incorporaran “normas o principios que avancen sobre las condiciones de trabajo” (Grupo ad hoc sobre la Dimensión Social del Mercosur, 1997).

Otro interés y demanda compartida por los gobiernos era la desvinculación de las temáticas sociales de las comerciales. Esto quedó manifiesto cuando el GMC en su opinión (GMC, 1998b) consideró “que no resulta conveniente vincular la materia socio-

laboral con los instrumentos de política comercial”, con lo que coincidía nuevamente los sectores empresarios, quienes querían un sistema de solución de controversias especial para la circulación de los trabajadores, de manera similar a lo que existe en PIR menos ambiciosos, como el NAFTA (ver Capítulo 4).

Los sindicatos discordaban con este punto, ya que consideraban que las cuestiones sociales “debían tener la misma jerarquía” que las cuestiones comerciales. Y además, siguiendo con su posición defensiva ante el carácter aperturista del nuevo regionalismo, expresaban que “los gobiernos y empresarios justifican la reducción/eliminación de los derechos sociales como forma de aumentar la competitividad laboral” (Declaración de la CCSCS de 1998).

Cabe destacar que esta demanda era contradictoria con otras normas ya adoptadas por órganos intergubernamentales: las dos normas, de 1991 y 1993 para facilitar la circulación fronteriza, la TES (1996) y la posterior TVF (1999/2000), en las que se evidencia la estrecha relación entre migraciones, integración regional y comercio. Ahora bien, como es característico de la etapa de predominio del modelo neoliberal, estas políticas son mostradas como regulaciones ‘técnicas’, elaboradas por instancias ‘técnicas’, dedicadas a cuestiones comerciales como el SGT 2 y la CCM.

En esta etapa también predominó entre los gobiernos la idea de que la libre circulación era “portadora de presuntos efectos desventajosos” (Pérez Vichich, 2007b: 258) y por eso algunos Estados la consideraban una amenaza (Perera, 2010).

En la etapa posliberal/poshegemónica, en línea con el nuevo proyecto regional, más vinculado a la agenda ciudadana y a la inclusión de asuntos sociales a la agenda de la IR, las posiciones de los sectores gubernamentales tendieron a ‘independizar’ los asuntos migratorios de los laborales y de seguridad. Así, se creó, por un lado, el FEM, integrado por funcionarios de las direcciones de migraciones de los Estados miembros (principalmente de los Ministerios del Interior y de Justicia). El resto de las demandas se centraron en el cumplimiento de las (numerosas y fragmentadas) normas regionales que regulaban la movilidad de las personas en la región, por lo que las acciones en el FEM se centraron en estudios normativos y elaboración de mecanismos para incorporación e implementación de normas regionales por parte de todos los Estados. El énfasis en las cuestiones sociales y la nueva visión en torno a las migraciones como aporte a la sociedad de acogida y al migrante como sujeto de derechos llevó a que se creara, por otro lado, un foro a nivel suramericano, la CSM, para coordinar principios

generales y estrategias para la armonización de las políticas migratorias. En la CSM los actores principales serían las cancillerías.

También se registró una menor coincidencia entre los intereses de los gobiernos y de los empresarios que se reflejó en un menor poder de llegada de estos últimos. Esto se visualiza en el hecho de que al inicio de la etapa se tomaron medidas que buscaban liberalizar las actividades empresariales y la circulación de personal altamente calificado, finalmente no fueron ratificadas y no se volvieron a adoptar nuevas normas en esta línea. En cambio, se mantuvo y renovó el interés por el control de las fronteras y del registro de las migraciones intrarregionales, en línea con la mayor presencia económico-social-política del Estado de esta etapa. En consecuencia, se actualizaron normas que regulan la gestión del control fronterizo, las estadías de los turistas y los documentos con los que se puede viajar.

Una vez que las propuestas de los actores (que incluyen sus demandas, las que reflejan sus ideas, conocimiento e intereses) son presentadas en la instancia regional, se lleva a cabo un proceso de deliberación, condicionado por su composición, los mecanismos de votación previstos, el liderazgo de los actores que forman parte de ella y sus intereses, conocimiento, ideas y poder relativo. Del resultado de esta puja de intereses, liderazgos y poder, y mediados por redes de políticas, se define una agenda de trabajo. Los puntos de dicha agenda que terminen siendo parte de la oferta de política regional dependen de los mecanismos institucionales y de votación del PIR.

En el Mercosur se ha podido observar que en el periodo estudiado se crearon distintas instancias institucionales con potestades exclusivas en asuntos sociales. En la primera etapa, en su mayoría, fueron resultado de demandas de la CCSCS que presionaron por la incorporación de dichas temáticas y por su propia participación en el proceso. Ahora bien, dichas instancias Mercosur revistieron carácter consultivo, lo que resultó en que la adopción de normas de naturaleza vinculante dentro del PIR dependiese de un complejo y prolongado proceso de negociación, con resultados inciertos. Así, en esta etapa, a pesar de la multiplicidad de instancias orgánicas de tratamiento sociolaboral, esta abundancia no fue garantía de avances sustantivos en materia de circulación de trabajadores durante casi doce años (Pérez Vichich, 2007: 261; 2005: 431). En cambio, las creadas en la segunda etapa fueron resultado de demandas provenientes de algunos sectores de los Estados. Así, el FEM resultó de la presión de los órganos que trabajaban

con asuntos migratorios dentro de la RMI, que buscaban que dichos asuntos fuesen separados de los de seguridad.

Otro factor institucional que medió en la falta de avances en la materia fue la falta de eficacia que se le atribuye en general al funcionamiento de los órganos del Mercosur. El Mercosur, en general, “alcanzó niveles de cooperación laxos, incluso más bajos que los inicialmente consensuados” y creó “instituciones regionales con funciones superpuestas y competitivas”. A esto se suma “la disminución o el recorte de sus metas iniciales, especialmente en aquellas políticas regionales en las cuales los objetivos iniciales eran alcanzar niveles elevados de cooperación interestatal con esquemas de institucionalidad de alcance supranacional” (Botto, 2011: 22-25). Esta estructura institucional ‘flexible’, intergubernamental y poco burocrática resultó ser una ventaja para la conformación de un área de libre comercio, pero, al contrario, fue un “obstáculo para objetivos más ambiciosos de integración” y es propia de una organización que se maneja en torno a objetivos económicos (Gratius, 2008: 15). Dicha estructura y el mecanismo de creación de derecho establecido en el POP reflejan “una fuerte preferencia por parte de los Estados Partes por preservar la discrecionalidad y la autonomía en su formulación de políticas” (Bouzas, 2005: 3) y tuvo como objetivo original mantener el control de los gobiernos (Bouzas, et.al., 2008: 40) sobre las materias de política de su interés. Por eso, se puede observar que en las políticas más relevantes acordadas en esta etapa, por ejemplo, en la DSL, predomina la visión a favor de la aplicación final de las legislaciones nacionales (arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 19 y 20). También, en la propuesta argentina para la elaboración de la DSL este gobierno consideraba que la principal prioridad en aquella etapa de la integración era “el cumplimiento de la ley laboral interna de cada Estado” (Almeida Freitas, 2007: 256-257).

Los funcionarios, en general, comparten esta visión pesimista acerca del funcionamiento institucional del Mercosur: “hay que mirarlo con la óptica de un espacio ampliado que tiene mil trabas en... el todo” (ex funcionaria del MREC argentina, entrevista, CABA, 17/12/2013) (ver pie de página 343 y 345).

La libre circulación de las personas era un objetivo propio de un estadio más profundo de integración regional, por lo que dicha estructura y funcionamiento orgánico efectivamente funcionó como “obstáculo” para este objetivo más ambicioso de integración, reduciendo el fin de la “libre circulación” a “migraciones laborales”, en la etapa 1991-2002. Todo esto demuestra, una vez más, que el carácter que adquiere el PIR y las políticas que adopta están histórica y geográficamente situadas. Como expresa

una ex funcionaria del MREC argentina (entrevista, CABA, 24/07/2012), para muchos, “el modelo de integración” es una “traba”: “No es una Unión. Entonces, no tenemos supranacionalidad”, por lo tanto, “todo depende del consenso y de la internalización”. A pesar de ello, “se ha llegado a consensos. Se va llegando, porque la supranacionalidad de la Unión Europea tampoco garantiza que todos los países estén de acuerdo y que puedan sacar todas las resoluciones que quieran. No garantiza nada. Lo nuestro es por consenso. Es difícil”. “Sin embargo se avanza igual” dentro de este modo de funcionamiento, pero con limitaciones que no permiten llegar a niveles de integración tales como “la categoría de ciudadano del Mercosur” que permitiría la libertad de circulación. “[...] y esta es mi gran duda [...], cómo la van a concretizar en un modelo de integración tan reducido”. Porque “un proceso de integración y con la categoría de libre circulación que le es propia, digamos, establecida, no necesita nada de eso, no necesita tramitar cada uno de sus derechos para asegurárselos”. “Ahora, para eso *nos falta bastante todavía. Falta bastante*”.

El proceso decisonal llevado a cabo en las instituciones también está mediado por el liderazgo de los actores que forman parte de ellas. En instituciones intergubernamentales, con las características recién descritas, el liderazgo de los actores estatales es el predominante. En procesos asimétricos, los Estados más grandes tienen más influencia que los más chicos en la formación de demanda, agenda y de oferta. Las asimetrías de poder, en general, hacen más difícil la formación de instituciones “de compromiso” (Mattli, 1999; Moravcsik, 1998; 1997).

En general, en los PIR, son los países de mayor desarrollo y capacidad de financiación los que se encargan del diseño de políticas de cohesión regionales (Papadodima, 2011), lo que se refleja en las propuestas que presentan para regular la materia. En aquellos procesos donde las asimetrías son mayores, la regulación de las migraciones está en gran parte determinada por las necesidades de capital humano en los países de mayor desarrollo relativo, quienes cuentan con más recursos y poder en esta materia (Papadodima, 2011). Entonces, habitualmente, los potenciales países receptores determinan si el movimiento podrá ser llevado a cabo, y de qué tipo será (Zolberg, 1989: 406). Por eso, los Estados receptores de inmigrantes son los líderes en el debate regional en esta materia. En el Mercosur, Argentina (principal receptor, ver Capítulo 3) fue quien presentó la mayor parte de las propuestas en materia: “Argentina ha propuesto

el 90, 95% de las iniciativas durante todos los acuerdos que se han firmado en el ámbito migratorio del Mercosur” (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013) a lo que se suma que “en lo que ha sido la parte migratoria sino es el 100%, el 98% de los acuerdos que ha llevado Argentina o declaraciones que han llevado Argentina a la mesa, han sido firmados” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014). La siguió Brasil, cuyo liderazgo es fundamental y hasta necesario para que avance la integración, debido a que cuenta con poder agregado, como notan muchos de los *policymakers* entrevistados: “pesó mucho Brasil, hay que tener en cuenta que en [...] *lógicamente en el Mercosur la opinión de Brasil pesa mucho*” (ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina, entrevista, CABA, 9/10/2014) “... y siempre necesitás que Brasil sea un poco la locomotora de estos procesos, o sea *sin Brasil no podés avanzar* en un proceso de libre circulación” (funcionaria directiva del MTSS Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). “[P]or su tamaño y su rol en Sudamérica [...] *es natural* que Brasil tenga una perspectiva protagonista en algunos temas...” (Funcionario directivo Itamaraty, entrevista, Brasilia, 12/11/2015).

Varios funcionarios destacaron a Argentina y Brasil como los “dos grandes actores”, aquellos con “mayor fuerza” en el Mercosur y en materia migratoria en particular, cuyas propuestas siempre fueron tomadas “con mucha consideración” (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil, entrevista, Brasilia, 9/11/2015; funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013; ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay; entrevista, Asunción, 6/8/2015). Esta última ex funcionaria considera que el hecho de que estos países “siempre” hayan estado “más avanzados” “es bueno [...] porque no todos tenemos el mismo ritmo, ni la misma capacidad, ni nada”.

Generalmente, Argentina proponía y Brasil “acompañaba” (funcionaria directiva del Ministerio de Trabajo de Paraguay, entrevista, Asunción, 6/8/2015). Esta coalición entre los dos socios mayores del PIR ayudó a reducir la complejidad de las negociaciones con una multiplicidad de intereses divergentes, y así, a conseguir acuerdos en el nivel más alto, como el de Residencia.

Esto se dio porque ambos países tienen intereses compartidos en la temática, un “entendimiento político básico” en seguridad y gobernabilidad, según Margheritis (2015; 2013). Como expresa un funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013) “al poco andar empezó a surgir *buen entendimiento* entre los países

de la región, en el grupo migratorio, *en particular entre Argentina y Brasil*. Se veía que *había muchas similitudes en problemáticas*". Los dos países tienen perfiles migratorios distintos (el patrón inmigratorio es mucho más fuerte en Argentina, ver Capítulo 3). Sin embargo, comparten "similitudes" e intereses relacionados con el control fronterizo y la presencia de migrantes en situación irregular en su territorio en parte consecuencia de la complejidad del control de dichas (muy extensas) fronteras y de políticas restrictivas, heredadas de las dictaduras, como señalaron los funcionarios de ambos países entrevistados. Como se vio en el Capítulo 6, en Brasil las migraciones no eran una prioridad en la agenda política, hasta que el patrón de emigración y luego, la inmigración regional cobraron relevancia. Paulatinamente, fue cambiando su posición con respecto a las migraciones, de ser un país con unas políticas sumamente restrictivas a incorporar los principios de 'apertura' y respeto a los DDHH promovidos a nivel sudamericano. "Brasil también se involucra muchísimo más en las cuestiones de migraciones en el Mercosur ahora con una importancia que no había antes, porque antes no era un tema y ahora es un tema internacional, pero también interno de Brasil" (funcionario directivo Itamaraty, entrevista, Brasilia, 12/11/2015). Brasil fue propositivo en algunas cuestiones puntuales, relacionadas con intereses específicos (como la Visa Mercosur de turismo propuesta en los últimos años con ocasión de los grandes eventos deportivos) o con potenciar su imagen de liderazgo a nivel regional cuando ejerce las presidencias pro témpore (por ejemplo, presentando el proyecto de amnistía en 2002, luego retirándolo para aceptar el proyecto argentino de residencia y presentándolo como un logro de su presidencia). Sin embargo, al tratarse de una cuestión que no es de importancia central en su agenda (por su tamaño relativo, su posición político-económica en el sistema internacional y la cantidad relativamente poco significativa de inmigrantes en relación a su población total, ver Capítulo 3), este país está dispuesto a acompañar las propuestas de Argentina, posicionada como líder en el tema<sup>375</sup>.

Como indicaron funcionarios tanto de Cancillería, como de los Ministerios de Trabajo y de Interior de Argentina, es un país que busca posicionarse (ya lo es, en su opinión) como líder en la materia a nivel regional e incluso mundial "en gran medida creo que Sudamérica es la región más avanzada del mundo en materia migratoria, al menos en

---

<sup>375</sup> A pesar de esto, según Margheritis (2015), la histórica competencia por la influencia regional entre los dos socios regionales aún sigue existiendo.

tema movilidad intrarregional y en gran medida por influencia de Argentina”. Por este liderazgo, se asume que es el país que debe “hacer los gastos y asumir los riesgos” en materia migratoria (entrevista, funcionario directivo MREC, CABA, 17/12/2013). Esta actitud de asumir la responsabilidad del liderazgo regional en la materia se materializa en el comportamiento de Argentina en los órganos que tratan temas migratorios a nivel regional, como el FEM (donde Argentina siempre presenta propuestas, informes sobre su implementación y cumplimiento de las normas e insta a sus socios a hacer lo mismo, para más detalles ver Nicolao, 2015) y en sus medidas unilaterales, como el Programa Patria Grande (ver Capítulo 6). Argentina se comportó como proveedor regional, punto focal de coordinación de reglas, regulaciones y políticas. Tuvo la capacidad y voluntad de pagar una parte mayor de los costos de la IR. Proveyó monitoreo, implementación de las normas y coordinación colectiva.

Así, Argentina logra “cerrar” (*lock-in*) acuerdos regionales, lo que le permite tener mayor previsibilidad sobre los comportamientos de sus socios, a la vez que conoce mejor sus políticas e instrumentos en la materia, puede monitorearlos e instar a su cumplimiento (mediante el diálogo y el compartir información en instancias como el FEM y la CSM). Argentina promocionó normas que: 1- exportan sus regulaciones domésticas, regionalizándolas (ver Capítulo 6 y sección 7.3.2.4, como en la CSM donde se adoptó el “derecho a migrar”) y 2- autolimitan su potestad soberana de incluir/excluir personas (nacionales del Mercosur) a su sistema de membresía. Pero, a su vez, esto le permitió incrementar la información y control sobre esta población en su territorio y crear un sistema que le ayuda a compartir los costos de la gestión de las migraciones con sus socios regionales, que proveen la mayor cantidad de sus inmigrantes.

El poder de Argentina en el asunto es posicional o temático (Zartman, 2000), es utilizado en cuestiones particulares, como son las migraciones. Este poder está basado en su amplia experiencia en la elaboración de políticas migratorias<sup>376</sup>, conocimiento e ideas, por ser el principal Estado receptor de la región. Como señaló la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014) con respecto a la negociación del Acuerdo de Residencia:

---

<sup>376</sup> La historia y la experiencia de Argentina en la elaboración de políticas migratorias fueron abordados en un proyecto de investigación sobre peronismo y la integración política de colectividades de inmigrantes en Argentina, realizando junto con el Dr. Khatchik DerGhougassian, con el apoyo del Programa de Ayuda a la Investigación de la Universidad de San Andrés. En el curso de 2016/2017 se publicará un libro con los resultados de la misma.

Y bueno, Argentina en este tema siempre ha llevado un poco el liderazgo en la tracción en los temas migratorios en el Mercosur. *Puede ser que en otros temas del Mercosur no, pero en el temas migratorios sí*, posiblemente porque *es el país de recepción por excelencia de la región* y por, digamos, su experiencia en cuanto a las amnistías. Por eso digamos, se tuvo en cuenta tanto lo que Argentina decía respecto a las amnistías presentadas por Brasil, se tuvo en cuenta también a partir de que no hablaba digamos, por boca de ganso, *sino que hablaba sobre la base de la experiencia* de haber pasado por muchas amnistías.

Esa experiencia histórica y por el discurso y las acciones en pos de los derechos humanos adoptadas en la última década (extendida), son reconocidos por sus socios “Argentina [...] avanzó muchísimo más rápido que Brasil” en materia migratoria (entrevistas, funcionarios 1 y 2 de Itamaraty, Brasilia, 12/11/2015) y es percibido como coherente, manteniendo la misma línea en la materia (funcionario OIM Paraguay, entrevista, Asunción, 28/7/2015)<sup>377</sup>. Por ello, los funcionarios argentinos consideran que a Argentina “le sale” “un discurso favorable en materia migratoria *con cierta naturalidad*. Ahí creo que está *nuestro mayor aporte al proceso de integración regional*, probablemente esté en ese tema” (entrevista funcionario directivo MREC, CABA, 17/12/2013). Esto le permitió realizar propuestas “osadas” en la materia (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil, entrevista, Brasilia, 9/11/2015).

Así, por ejemplo, un directivo del Ministerio de Trabajo de Argentina y un funcionario de la misma dirección (entrevistas, CABA, 4/12/2014), ambos con amplia experiencia en negociaciones en el Mercosur, señalaron que Argentina tiene una actitud “proactiva” con respecto a la circulación de trabajadores, “no solo en cuestión de proyectos, sino también en cuestión de *actitudes*”. Un ex representante UIA, actual CAC (entrevista, CABA, 14/10/2015) comentó que, en instancias sociolaborales como el FCES, Argentina “es el país que más respetan todos [...], el que más siente es la Argentina”.

Otro factor interviniente en las negociaciones son los procesos de socialización y las redes de políticas que operan en las instituciones, en diversos niveles, por diversos funcionarios sin jerarquías claras y con membresías superpuestas (como en el caso de los “funcionarios nacionales-regionales” o los funcionarios de OIs que fueron profesores de los primeros, o académicos que también han sido *decisionmakers*). Estas interacciones “dan forma” a las políticas a través de un regateo entre diversos actores

---

<sup>377</sup> Casi todos los entrevistados, funcionarios de los cuatro países y de la OIM, así como representantes sindicales y empresariales hicieron referencia al rol de liderazgo de Argentina en la materia.

que incluso puede modificar la agenda. Se trata de funcionarios, representantes y especialistas con conocimiento específico en el tema, que sostienen interacciones en diversas reuniones, eventos o encuentros, o por la existencia de las normas que los obligan a coordinar acciones casi a diario<sup>378</sup>.

Muchos de los entrevistados<sup>379</sup> señalaron al incremento en la interacción entre funcionarios y especialistas en el tema como un aspecto positivo, o inclusive un “logro” de la integración. Por ejemplo, un representante de empleadores de Brasil (entrevista vía Skype, 16/11/2015, trad.propia) considera que en todos estos años “conocieron las legislaciones de todos los países. Conocimiento profundo. En todos los niveles. De las centrales coordinadoras, del Foro, de los empresarios mismos, de los trabajadores. Todos los gobiernos bastante”. Muchos entrevistados inclusive manifestaron haber entablado lazos de amistad, aún, entre representantes de empleadores y trabajadores. En diversas ocasiones también, algunas funcionarias hicieron referencia al hecho de que las delegaciones, durante un tiempo, estuviesen integradas en su mayoría por mujeres, “que tienen una sensibilidad más aguda” (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil, entrevista, Brasilia, 9/11/2015, trad.propia). La interacción sostenida en los órganos sociolaborales y luego, en el FEM, llevó a que se conociesen entre los delegados, “[n]o había desconfianza entre los delegados. Todos extremadamente francos. De llegar a un punto de confianza, si era necesario”, lo que ayudó para “poder seguir discutiendo eventualmente sobre algunos temas más allá de los ámbitos puestos especialmente para eso y llegar a soluciones” (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil, entrevista, Brasilia, 9/11/2015, trad.propia; funcionaria del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). Cuando un país cambiaba de delegados “era hora de ver cómo hacer para convencer a ellos que trabajábamos ahí, abierta y honestamente” (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil, entrevista, Brasilia, 9/11/2015, trad.propia); “cuando venían nuevos integrantes la primera reacción era como defensiva. Los que estamos por lo menos vamos a mirar un poco con detenimiento lo que tú venís a aportar. Si de alguna manera *se incorpora a la visión común* y si no, había rechazo en algunos casos cuando no estaba de acuerdo con esa corriente” (funcionaria del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). “En ese momento fue un proceso que creo que

---

<sup>378</sup> Aspecto señalado por el jefe de la Asesoría en Asuntos Internacionales del Ministerio de Previdencia Social de Brasil (entrevista vía Skype, 11/8/2015).

<sup>379</sup> Funcionario directivo de la Cancillería uruguaya (entrevista, Montevideo, 19/10/2015); funcionaria del Ministerio del Interior de Uruguay (entrevista, Montevideo, 22/10/2015); funcionario directivo del MTSS (entrevista, Montevideo, 21/10/2015); funcionario directivo de Itamaraty (entrevista, Brasilia, 12/11/2015), entre otros.

tomamos con mucho interés, aparte del interés laboral, *interés personal*". Un representante empresarial coincide y agrega que

Los de los gobiernos no se conocen como los negociadores. La confianza de los negociadores es mucho mayor que de los Estados. Es impresionante como se conocen. Es impresionante. Entonces, las cosas salen, acontecen. Y cuando vas para... esas personas que no se conocen, que tienen la misma desconfianza antigua, de Brasil y Argentina (representante de empleadores de Brasil, entrevista vía Skype, 16/11/2015, trad.propia).

Las medidas alcanzadas, junto al clima de trabajo generado los llevaron a "sentirse parte y artífice en la cuota parte posible de esos avances que se puedan estar logrando. Que eso es muy importante porque es como que te apoderas del proceso como que es construcción tuya también en determinada medida" (funcionaria del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015).

Un funcionario directivo de la DNM Argentina observa como estas dinámicas sociales tienen un efecto de *spillover* sobre el proceso de integración:

[...] el proceso de integración es todo un desarrollo (la firma del Convenio, del Tratado de Asunción, etc.) en efecto, ir cambiando ese esquema de competencia en la región a uno más de complementariedad en donde los estados claramente para competir en el mercado internacional *tenemos que unirnos*, sin comernos los unos a los otros, si no hay integraciones sectoriales un país terminaba siendo predominante. Entonces en esos cambios de salir de una relación más bien competitiva, a una más complementaria, salir en forma conjunta a abrir mercados etc., *todo ese desarrollo empieza a impactar en otros ámbitos*, desde el punto de vista social, en que para integrarte a un Mercado Común requerís empezar a establecer pautas armónicas desde aranceles comunes externos. *La misma dinámica del proceso de integración empieza a cambiar la mentalidad de quienes van participando*, obviamente vamos viendo que hay muchos puntos en común que hay que articularlos más, y mejor, y *que van excediendo lo meramente arancelario*. Se va construyendo *más confianza*.

De este modo, las negociaciones también dieron lugar a resultados de carácter "intangibles". En palabras del funcionario directivo de la DNM Argentina (entrevista, CABA, 23/12/2013) "hay cosas tan intangibles que fueron impregnándose en nosotros, los que trabajamos en el tema". Las pujas de intereses vistas a lo largo de este trabajo resultaron en el desarrollo del regionalismo en el Mercosur (Tussie y Trucco, 2010) ya que las actividades realizadas incentivaron "el conocimiento mutuo de los funcionarios nacionales y contribuyeron a desarrollar motivación y espíritu de equipo, alentando el compromiso" (Bouzas, et.al., 2008: 44).

Como señala Peterson (2003), estas redes pueden reflejar una lógica más tecnocrática, como sucedió en los noventa. En esa década, “se dejó hacer porque *no se pensaba que se pudiera llegar a concretar en temas específicos y generar normas regionales aplicables a todos los países. Entonces se dejó hacer más a los técnicos* y los técnicos tenían más proyección de avanzar sobre los temas” (funcionaria del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015). De esta manera, si bien se alcanzaron normas que preveían derechos más amplios, como la DSL, la mayoría se centraba en cuestiones laborales, de seguridad social y de control fronterizo. La agenda migratoria de los noventa se materializó en la elaboración de políticas centradas en las “migraciones laborales”, en la creación de instituciones sociales con escaso poder decisorio dentro de la organización, en el carácter aparentemente ‘técnico’ de las políticas, (regulación de la movilidad fronteriza, elaborada generalmente por órganos ‘técnicos’ con mandato en cuestiones comerciales, económicas, aduaneras) que ocultaba su dimensión política. A decir de un funcionario del MREC (entrevista, CABA, 17/12/2013) “aparecen [como] cuestiones aduaneras, y no hablo de tecnicismos propiamente aduaneros, sino la presencia de agencias del Estado en la línea fronteriza”.

El ejercicio del poder político por parte de los Estados Parte como de los órganos de gobierno regional, proyectado en las políticas (públicas) regionales, emanadas de dichos órganos, permite tener en cuenta las metas políticas de los distintos actores (el proyecto de poder buscado por los actores y en especial los líderes), que cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión (“poder temático”). Consecuentemente, se reconoce que “incluso las decisiones en apariencia técnicas, cuentan con un componente político que le es inherente” (Perrotta, 2013: 199). La participación de actores del mundo económico interesados en estas propuestas políticas, particularmente aquellas relacionadas a la liberalización económica, es visible en las normas alcanzadas, las cuales jerarquizan la liberalización de la circulación de los ‘factores productivos’ en torno a los intereses del mercado (ver Capítulo 2).

Además, los informes y estudios que llevaron a cabo los SGT 11 y 10 en aquella etapa sirvieron para aumentar los niveles de información y comunicación entre los Estados Partes (Mizala y Romaguera, 1997), así como para “abrir el debate, generar puntos de agenda” en la temática social, laboral y migratoria (Robles, 2004b: s/p). Los Nomencladores nacionales relevaron las asimetrías más importantes entre las legislaciones nacionales (Ferreira y Payssé, 2003: 57-58), incrementando la información sobre las normas nacionales de los socios en la materia lo que, como expresaron algunos

representantes sindicales, “nos ayudó mucho, primero para combatir nuestra ignorancia” (presidente CCSCS, entrevista, CABA, 29/10/2015). Incluso, políticas como el Acuerdo de Recife o la homologación de la estadía de turistas, correspondientes a ambas etapas, apuntan al intercambio de información para un mejor control de las fronteras, se busca generar “conceptualizaciones comunes” (funcionario Ministerio de Trabajo de Uruguay, entrevista, Montevideo, 19/10/2015) y, como señalaron los funcionarios entrevistados, colabora con la generación de *confianza*.

Entonces, en los noventa, las redes de políticas ayudaron a que la integración en cuestiones de circulación de personas avanzara en aspectos más técnicos, reflejaron la agenda tecnocrática de aquella época, en un contexto del neoliberalismo e integración regional centrada en lo económico.

En los dos mil, en cambio, las redes colaboraron para “reflejar” la agenda política de actores clave (Peterson, 2003), en este caso, los presidentes, quienes, como se ha visto en el apartado 7.2.1, tienen un protagonismo trascendental en el *policymaking* del Mercosur. El PIR está muy influido por su estilo y su orientación política, particularmente por los de los dos socios principales. En la década posliberal/poshegemónica, el proyecto de poder político estuvo más orientado a la presencia del Estado en la economía y en la IR como medio para el desarrollo. Esto estuvo acompañado por consideraciones de justicia social y derechos humanos, incluyendo a las cuestiones sociales en la agenda regional.

Estas temáticas ya habían comenzado a ser incorporadas al debate y al *policymaking* regional desde antes que asumieran estos gobiernos, como lo demuestra la recomendación de la CPC del Estatuto del Trabajador Migrante de 1998. El nuevo color político permitió consolidarlas en la agenda e implementar las medidas, como es el caso del Acuerdo de Residencia.

Como señaló la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014) con respecto a la negociación del Acuerdo hito en la materia, la coincidencia de intereses entre Argentina y Brasil y su eventual ‘coalición’ para materializar dicho acuerdo se logró, en parte, gracias a los “principios compartidos” entre los funcionarios argentinos y brasileños, que se conocían “desde hacía tiempo”. De hecho, la negociadora, hizo referencia a dos funcionarios en particular (Ralph Henderson y Luiz Paulo Tellez Barreto), quienes poseían amplios conocimientos en el área de derechos humanos e ideas más abocadas a la agenda social

de la integración. Como señala una funcionaria del MTSS (entrevista, Montevideo, 21/10/2015)

Algunos ponían más énfasis en algunas cosas y otros en otras y por lo tanto a veces lo que se había avanzado también implicaba la participación de *determinadas personas* que a veces eran el puntal de una línea de trabajo en algún país y bueno, esa persona de repente desaparecía del lugar de decisión en donde estaba y esa decisión de trabajar se caía. Muchas veces tenía que ver con eso. Por eso yo digo que Uruguay durante un determinado periodo pudo avanzar en los temas del Mercosur porque más o menos siempre eran los mismos, aunque también obviamente las decisiones de cambio de gobierno afectaban, pero como que había una *credibilidad* de que *el grupo que estaba trabajando hacía las cosas bien*, entonces de alguna manera se avalaba lo que se fuera trabajando. Siempre y cuando también estuviera dentro de los límites pautados a nivel de gobierno central, del Ministerio de Relaciones, es decir, todo eso, pero se entendía que lo que se hacía era adecuado. Yo creo que en otros países fue más difícil por eso, porque cambian más, cada vez que había un cambio de gobierno cambian todos los integrantes de las comisiones y a veces *la acumulación también te da un cierto poder, la acumulación del conocimiento*. Entonces como que empezaban de cero y a veces por eso mismo no estaban de acuerdo, o se trababa de a veces de, esto de que si no sale por acá volvamos un paso atrás y tratemos de resolverlo hacia este otro lugar. Esa fue la razón básicamente sobre temas que en algún momento avanzaron mucho, después quedaron y en algunos casos fueron retomados y en otros casos quedaron irremediablemente.

Entonces, ideas tales como la de firmar una norma como el Acuerdo de Residencia existían desde antes del comienzo de gobiernos neodesarrollistas/de izquierda/populistas y eran compartidas por los funcionarios. La orientación política de los gobiernos de los 2000 y el nuevo giro que adquirió la IR permitió dar visibilidad a estas ideas, incorporarlas en la agenda, lograr un acuerdo, e implementarlo. Es justamente la acción generada en las redes de políticas, en interacción con el contexto histórico-político-ideológico, lo que permitió el desarrollo relativamente autónomo de la esfera migratoria, en contraste con la falta de avances en la integración económico-comercial e incluso institucional, siguiendo un patrón que Schmitter (1970) calificó como “*spill-around*”.

Estas redes de políticas estaban integradas por actores de diversos sectores, como fue mencionado. Algunos de ellos eran funcionarios de OIs, especialistas en migraciones, asuntos laborales, o en seguridad social, que presionaron en pos de la incorporación de estándares internacionales a las políticas regionales y nacionales. Difundieron sus ideas, intereses y conocimientos en reuniones, conferencias, foros, seminarios, capacitaciones

y eventos y así influyeron en los *policymakers*. Por ejemplo, la ex Jefa de Asesoría en Temas Internacionales DNM Argentina (entrevista, CABA, 9/10/2014) realizó una maestría de la Universidad de Buenos Aires, en colaboración con la OIM, donde tuvo como profesores a funcionarios y ex funcionarios de este Organismo, así como a diversos expertos en el tema (como Lelio Mármora). Entonces fueron “los interlocutores de lo académico que me daban basamentos para esa lógica”, por lo que muchas ideas plasmadas en el Acuerdo de Residencia provinieron de la influencia que tuvo por parte de estos especialistas.

En esta etapa, la interacción sostenida en el FEM y en la CSM llevó a que se generaran y consolidaran nuevos consensos en torno a ideas compartidas, tanto para acuerdos más comprensivos o generales (como el Plan para el Desarrollo Humano de las Migraciones, o la Declaración de Santiago) como para acuerdos más “técnicos” (como el Acuerdo de Recife). Las redes de políticas que funcionan en estas dos instancias colaboraron además con la adopción de posiciones comunes en cuanto a los principios que deben guiar las políticas migratorias frente a foros internacionales o instancias multilaterales extra regionales.

Las OIs (particularmente la OIM, en nuestro tema de investigación), tuvieron un rol “bastante activo” en el PIR “apoyando además a estos organismos y apoyando además esta perspectiva de derechos humanos en las migraciones. Y poniendo siempre una valla a la securitización de las migraciones, o sea distinguiendo bien lo que es una perspectiva derechos humanos del migrantes y lo que es una perspectiva securitista de las migraciones” (Lelio Mármora, entrevista, CABA, 13/5/2015).

Yo creo que tuvieron un papel muy importante sobre todo en el caso del Mercosur, la OIM, la ACNUR han participado siempre en forma permanente, la OIT ha tenido también su participación, participación en términos de facilitar diálogos y consensos a través de talleres, seminarios de apoyos técnicos en cuanto a planteos de las políticas y además con mucha plasticidad porque se han ido acomodando a los objetivos que los gobiernos tenían, no han impuesto su pensamiento ni su línea (Lelio Mármora, entrevista, CABA, 13/5/2015).

De hecho, la CSM nació por una iniciativa de la OIM y hasta 2010 estuvo financiada por ese organismo. “Ahora funciona mejor, porque de alguna manera se forzó a los Estados a que asumieran, a que se adueñaran de la Conferencia” (ex funcionario OIM, entrevista, CABA, 24/10/2015).

En algunos países, como Brasil, como ha sido visto en el Capítulo 6, organismos como la OIM y especialmente la OIT influyeron de la misma manera para que los

*policymakers* incorporaran ideas vinculadas a los derechos de los migrantes. En otros, como Uruguay, OIs como la OIM proveyeron marcos “de referencia compartidos en algunas cosas, que nos ayudó” (funcionaria del MTSS, entrevista, Montevideo, 21/10/2015).

Un caso particular es el de Paraguay, ya que, como observa Peterson (2003), estas redes ayudan a construir normas de “buena gobernanza”. En los inicios del Mercosur, Paraguay acababa de realizar su transición a la democracia y no tenía una burocracia consolidada. Su pertenencia al Mercosur influyó para la formación de, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo en 2013. Los OIs son actores muy relevantes para cooperar con el funcionamiento y la consolidación del servicio público de Paraguay. Como se vio a lo largo de este Capítulo, este país tardó más tiempo en ratificar la mayor parte de los acuerdos más relevantes (el AMSS, el Acuerdo de Residencia) y en muchas de las negociaciones mostró “reticencias”. Según lo explicado por los funcionarios, esto se debía principalmente a la falta de institucionalidad del Estado, a corrupción y principalmente a falta de conocimiento. Esto último fue la mayor parte de las veces superado gracias al asesoramiento de expertos en el asunto (como Luis Bogado Poisson en el caso del AMSS) o a la realización de seminarios y capacitaciones que permitieron “despolitizar” las normas y ayudaron a los funcionarios a comprender mejor sus implicancias técnicas y prácticas. Así, este país pudo comenzar a debatir y a adoptar políticas más acordes a su realidad, alejándose de las del régimen autoritario<sup>380</sup>. Como señaló una ex funcionaria Ministerio de Justicia y Trabajo Paraguay (entrevista, Asunción, 6/8/2015), la opinión de “expertos internacionales” le daba más “credibilidad” a las iniciativas que querían aprobar a nivel doméstico.

Estos OIs generalmente difunden información y promueven el diálogo entre los actores. El hecho de que todos los socios tengan información sobre los recursos y objetivos de los demás promueve la cooperación y la definición de una agenda conjunta (Abbott y Snidal, 1998; Martin y Simmons, 1998). Además, la promoción de “marcos de referencia compartidos” ayuda a la internacionalización y la regionalización de las políticas.

Cabe recordar que los OIs y las redes de políticas tienen influencia sobre los *policymakers*, pero los que tienen la decisión final son los Estados: “y cada organismo tiene su interés y sus funciones, y está bien que así sea. Pero nosotros somos Estado y

---

<sup>380</sup> Ver el actual debate sobre la modificación de la ley migratoria paraguaya en el Capítulo 6.

nosotros decidimos en definitiva” (funcionaria del Ministerio del Interior de Uruguay, entrevista, Montevideo, 22/10/2015).

Asimismo, la unificación de posiciones de los grupos sindicales y la coincidencia de posiciones de los empresariales (ver pie de página 324) también sirvió para reforzar a la regionalización como proceso de cooperación, integración y cohesión que crea un espacio regional (De Lombaerde, et al, 2010: 736), el crecimiento de la integración social (*societal*) dentro de una región y los procesos de interacción social y económica que “frecuentemente” no están dirigidos desde una instancia institucional (Hurrell, 2002: 39).

Estos resultados ‘intangibles’ de la cooperación provienen de la creciente interconexión de las burocracias regionales, cada vez más profesionalizadas (Margheritis, 2015), que dio lugar a procesos de socialización y aprendizaje mutuo, y llevó a que los *policymakers* vieran al proceso de cooperación como “un fin en sí mismo” (Gómez Mera, 2005: 139, trad.propia), y no como simplemente un medio para el desarrollo económico.

La agenda definida a partir de las variables independientes nombradas (demandas), el proceso institucional interviniente (mediado por la composición, mecanismos de decisión de las instituciones y liderazgos, intervenidos por intereses, conocimiento, ideas y poder, en los que actúan redes de políticas) fue resultante de consensos generados a partir de la contraposición de intereses adaptados a las circunstancias y a su negociación en dichas instituciones intervinientes. Según Mattli (1999), la profundización de la integración depende de la relación entre oferta y demanda de instituciones, siendo más importante la oferta, como se vio en este trabajo. La agenda acordada dio lugar a propuestas de políticas en su mayoría, de corte cooperativo.

En los noventa estas políticas tuvieron las características antes mencionadas: estuvieron centralizadas en cuestiones económicas, laborales, fronterizas y de control/seguridad, tenían un carácter fragmentario y regulaban aspectos puntuales de la movilidad de las personas, permitiendo sólo estancias cortas de residencia. Todos estos hechos sugieren que, en el primer periodo, mientras se intentaba liberalizar la circulación de los “factores de producción”, con la liberalización de la circulación de las personas sucedía lo contrario.

En la segunda etapa, la liberalización de los factores de producción siguió siendo un objetivo, pero se ralentizó (ver Margheritis, 2015; 2013). Mientras tanto, las políticas

para la circulación de las personas adquirieron un carácter dual: por un lado se liberalizó la residencia de los mercosureños, pero por el otro se buscó mejorar los controles fronterizos, manteniéndose la fragmentación de las normas de la etapa anterior. Si bien las consideraciones humanitarias formaron una parte central de las políticas y los discursos (ver Acosta Arcarazo y Feline Freier, 2015), los objetivos de las políticas están relacionados con el incremento de información de la población por parte del Estado, para poder ampliar “el alcance de su jurisdicción” (Pellerin, 1999a) así como con la reducción de los costos de la gestión de las migraciones por parte del principal receptor. De esta manera, los Estados siguen manteniendo su soberanía sobre una de las áreas en las que menos están dispuestos a adoptar normas comunes.

Cuadro 3. Subáreas del área de regulación y facilitación de los flujos migratorios reguladas por las normas regionales del Mercosur

Entrada y salida de personas del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación para los ciudadanos del Mercosur (canales preferenciales)</li> <li>• Acuerdo de Recife</li> <li>• Tarjeta de Entrada/Salida</li> <li>• Acuerdo sobre documentos de viaje</li> <li>• Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo</li> <li>• Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo</li> <li>• <i>Acuerdo de Exención de Visas</i></li> <li>• Acuerdo para la estandarización de 90 días de estadía para turistas</li> <li>• Acuerdo documentos de viaje</li> <li>• Declaración de Santiago</li> <li>• Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones</li> </ul>
Residencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Acuerdo de Exención de Visas</i></li> <li>• <i>Visa Mercosur</i></li> <li>• <i>Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales</i></li> <li>• Declaración Sociolaboral</li> <li>• Protocolo de Montevideo para el Comercio de Servicios</li> <li>• Declaración de Santiago</li> <li>• Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones</li> </ul>
Ejecución de actividades laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo Multilateral de Seguridad Social</li> <li>• <i>Acuerdo de Exención de Visas</i></li> <li>• Formación Profesional</li> <li>• <i>Visa Mercosur</i></li> <li>• <i>Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales</i></li> <li>• Mecanismos para el Ejercicio Profesional</li> </ul>

	Temporario <ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Sociolaboral</li> <li>• Declaración de Santiago</li> </ul>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: Las normas que están en cursiva no entraron en vigor.

Nota 2: No se incluye el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur debido a que “compila” medidas ya previstas en otros acuerdos enumerados en este cuadro.

Nota 3: La Declaración de Santiago y el Plan Sudamericano para el Desarrollo Humano de las Migraciones incluyen principios de acción, no disposiciones vinculantes.

Prácticamente todas las normas elaboradas en la primera etapa se centran en migraciones laborales (el AMSS, 1997; la DSL, 1998; la TVF, 1999/2000; el Acuerdo para la Exención de Visas, 2000; el Acuerdo sobre Formación Profesional, 2001) y en control de las fronteras (el Acuerdo sobre canales preferenciales en puertos y aeropuertos para nacionales y residentes del Mercosur, 1991; el Acuerdo de Recife, 1993; la TES, 1996; la DSL, 1998; el Protocolo de Montevideo para el Comercio en Servicios, 1997; la TVF, 1999/2000; el Acuerdo para la Exención de Visas, 2000) (ver cuadro 3). El hecho de que se ocupen de cuestiones puntuales del área de facilitación y regulación de flujos migratorios y que ninguna de ellas prevea mecanismos especiales para asegurar la ejecución de las decisiones tomadas, colabora para que todas estas políticas sean de tipo cooperativo. Estas medidas reflejan la influencia de actores y sectores económicos cuyos beneficios en la materia están concentrados.

La centralización del *policymaking* en la regulación de la circulación de trabajadores migrantes y fronterizos funcionó tanto como limitación del alcance de las políticas como de la cantidad de trabajadores a quienes aplicaban las normas regionales.

La centralización de las políticas en cuestiones laborales (“migraciones laborales”) está directamente relacionada con el predominio de una visión comercial de la integración regional en la década del noventa, que consideraba a dicha integración comercial “como un fin en sí misma” (Gratius, 2008: 14). Esta concepción de la integración regional se basa en

- 1) la relación de complementación con el sistema multilateral de comercio (Bid, 2002);
- 2) una institucionalización mínima (Ibañez, 1999: 3) [...] la contradicción aparente entre el ocultamiento de la dimensión política y el hecho de que son experiencias impulsadas por gobiernos (constituyen verdaderas políticas públicas) (Perrotta, 2010b);
- 4) la participación (directa o indirecta) de actores y sectores económicos fuertemente

concentrados en las decisiones sobre la liberalización comercial (Sánchez Bajo, 1999) (Perrotta, 2013: 93-94).

En la segunda etapa convivieron, por un lado, las normas que regulaban las migraciones laborales (la Visa Mercosur y el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales), con carácter selectivo, las que regulaban el control de las fronteras (el nuevo Acuerdo de Recife, la estandarización del plazo de 90 días para turistas ciudadanos del Mercosur y el Acuerdo de Documentos de Viaje de los Estados Parte y Asociados del Mercosur). Por el otro, normas que contemplaban y ampliaban los derechos de los migrantes, que liberalizaban la residencia de los mercosureños en sentido amplio (como el Acuerdo de Residencia) y normas sin carácter vinculante (declaraciones, como la de Santiago y las de la CSM) o Planes de Acción (como el de la CSM o el del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur) que preveían amplios derechos e inclusive, el derecho a la libre circulación (ver cuadros 3 y 4).

Cuadro 4. Normas regionales vinculantes y no vinculantes que regulan la circulación de personas en el Mercosur

Normas vinculantes	1991-2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación para los ciudadanos del Mercosur (canales preferenciales)</li> <li>• Acuerdo de Recife</li> <li>• Tarjeta de Entrada/Salida</li> <li>• Acuerdo sobre documentos de viaje</li> <li>• Acuerdo Multilateral de Seguridad Social</li> <li>• Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo</li> <li>• Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo</li> <li>• <i>Acuerdo de Exención de Visas</i></li> <li>• Acuerdo de Exención de Traducción de Documentos</li> <li>• Formación Profesional</li> <li>• Protocolo de Montevideo para el Comercio de Servicios</li> </ul>
	2003-2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Visa Mercosur</i></li> <li>• <i>Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales</i></li> <li>• Mecanismos para el Ejercicio Profesional Temporario</li> <li>• Acuerdo para la estandarización de 90 días de estadía para turistas</li> <li>• Acuerdo documentos de viaje</li> <li>• Estatuto de Ciudadanía del Mercosur</li> </ul>
Normas no vinculantes	1991-2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Sociolaboral</li> </ul>
	2003-2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración de Santiago</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones</li> </ul>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Nota: las normas que están en cursiva no entraron en vigor.

El énfasis en los derechos de los migrantes está relacionado con el modelo político y el tipo de regionalismo adoptado en esa etapa, que permitió que aquellos funcionarios con estas ideas las pudieran llevar a cabo (como sucedió con el Acuerdo de Residencia). En contraposición a la década anterior, este nuevo esquema agregó a la visión comercial una dimensión ciudadana de la integración. Este regionalismo se caracteriza por

- Prioridad a la política (en contraposición al libre mercado) (Perrotta, 2013)
- Mayor presencia del Estado en los niveles cultural, social y económico (Gratius, 2007) y mayor papel de los actores estatales (Sanahuja, 2012; 2008/2009)
- Redistribución de los recursos
- Justicia y equidad social (Perrotta, 2013; Sanahuja, 2012; 2008/2009)
- Autonomía/ distancia respecto a la influencia de EEUU
- Oposición al neoliberalismo
- El retorno de la “agenda de desarrollo” (Sanahuja, 2012, 2008/2009)
- Una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales (Sanahuja, 2012, 2008/2009)

La integración regional, al incluir al proceso de regionalismo, también representa un proyecto político, y es resultado de una competencia entre intereses generalmente divergentes. En una IR se crean instituciones y se formulan políticas públicas, que constituyen herramientas para alcanzar proyectos y fines políticos. El Mercosur, como acuerdo político intergubernamental (*top-down*), fue marcado por estos lineamientos en cada una de las etapas estudiadas.

Hay diversas razones que explican que las cuestiones fronterizas y las medidas para el control de la entrada y salida de personas del territorio hayan sido prioritarias en las agendas de las dos etapas estudiadas. Las fronteras nacionales constituyen unidades “de acción fundamental[es] en la ecuación integración-migraciones”. Los mercados de trabajo y de consumo en estas áreas serán los primeros en recibir

[...] el impacto de la escasez o abundancia de mano de obra migrante; sus servicios son los que van a estar más afectados por los flujos migratorios; sus actividades productivas van a depender en muchas oportunidades de la disponibilidad, existente o no, de recursos humanos; y, en fin, la opinión pública de los habitantes de frontera va a constituir un barómetro de la aceptación o rechazo frente al migrante (Mármora, 2004: 275).

En los noventas, en un PIR que se encontraba en sus primeras etapas de formación, con el fin de facilitar la circulación de los “factores productivos” y liberalizar el comercio, la regulación de las fronteras requería de inmediatez.

En la etapa posliberal/poshegemónica, como fue visto en la sección 7.3.2, la convivencia de la liberalización (“a medias”) de la residencia regional junto con los controles fronterizos lleva a situaciones “paradójicas” en las que personas que pueden acceder a la residencia en otro Estado, no logran cruzar la frontera. Entonces, cabe preguntarse, si la libre circulación de personas había sido reinsertada en la agenda regional y fue considerada prioritaria, ¿por qué se generaron normas que llevaron a este tipo de situación?

El interés por el control fronterizo es evidenciado en el hecho de que es Argentina el país que presentó más propuestas en esta materia, sugiriendo la adopción de sus propios métodos de control a sus socios. Brasil, en cambio, apoya estas medidas, las acompaña. Comparte el interés en gestionar las fronteras de manera más eficiente, pero no es una de sus prioridades. Muchos funcionarios y especialistas en el tema señalaron que Brasil no suele llevar a cabo controles rigurosos de sus fronteras (funcionario OIM Paraguay, funcionario directivo de MREC, funcionario directivo de Cancillería paraguaya). Los funcionarios brasileños (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil; funcionario directivo de Itamaraty) explican que esto se debe a la enorme extensión de sus fronteras y la consecuente imposibilidad de llevar a cabo controles efectivos.

Entonces, el liderazgo de Argentina en políticas migratorias también se extiende a la forma en la que este país propone controlar las fronteras (controles integrados, delegación de facultades, documentación, datos biométricos), como reconocen varios funcionarios entrevistados (funcionario OIM Paraguay, entrevista, Asunción, 28/7/2015; ex funcionaria del MREC argentina, entrevista, CABA, 24/07/2012; entre otros). Mientras que este país proponía liberalizar la residencia de los mercosureños, a su vez, proponía reforzar “las medidas para mejorar e informatizar los controles fronterizos” y de registro de la población inmigrante, “lo que indica que no hay ninguna intención de eliminarlos” (Maguid, 2008: 362-363).

Es aquí donde radica la principal diferencia entre los distintos sectores del Estado: para los Ministerios del Interior la libre circulación podría ser obtenida, cambiando la naturaleza del control “como hicieron en Europa con Schengen”.

Requiere ciertas medidas complementarias, *no es que los controles desaparecen en frontera y terminó, sino que esos controles deben convertirse en otros mecanismos de control* que te permitan evitar que hayan personas que usufructúen de los mayores beneficios de la movilidad, y creo que eso hay que ir construyéndolo y debemos hacerlo cada vez de manera más rápida (funcionario directivo de la DNM Argentina, entrevista, CABA, 23/12/2013).

Entonces, para plantearse un “espacio Schengen” “hay cuestiones de seguridad que hay que tomar en cuenta, sino es imposible”,

entonces como que tenemos que avanzar también en cuestiones de logística, infraestructura informática y tal, para tener los sistemas de información que nos permitan dar pasos, porque es, no solamente la voluntad, sino que acompañar todo lo que es sistemas de información, acceso a la información; también que las legislaciones permitan eso porque hay normativas de protección de datos (funcionaria del Ministerio del Interior de Uruguay, entrevista, Montevideo, 22/10/2015)

Por el otro lado, las Cancillerías, como indica Mármora (2004) tienen posiciones más flexibles y pluralistas. Los Ministerios de Relaciones Exteriores, si bien han logrado algunos consensos y posiciones comunes con los Ministerios del Interior, en materia de libre circulación, tienen grandes desacuerdos: “en este momento evidentemente son los problemas de seguridad. O sea, es el sector vinculado a las fuerzas de seguridad los que realmente le están poniendo trabas, generalmente a las Cancillerías, para avanzar hacia la libre circulación de personas” (funcionaria directiva MREC, entrevista, 17/6/2015).

Los de la Cancillería no queremos que los de la DNM hagan demasiados controles, pero ellos son eso y no otra cosa. [...] *Estos tipos están diseñados para controlar. ¿Cómo pedirle a la DNM en el fondo que motorice su propia desaparición? Ese es el problema. La Dirección Nacional de Migraciones para mí no podría, y los órganos de control del resto de los países no podrían encabezar un proceso que llevara al fin de los controles, porque su esencia es el control, su razón de ser* (funcionario directivo MREC, entrevista, CABA, 17/12/2013).

Estas diferencias se pueden ver en el desarrollo disímil de posiciones y políticas en el FEM y en la CSM. El primero está principalmente compuesto por las direcciones de migraciones (de los Ministerios del Interior y de Justicia, en el caso de Brasil), en consulta con las Cancillerías lo que, según varios entrevistados no siempre sucede “al punto que a veces iba un delegado de Cancillería y se encontraba con que había cosas que desconocía totalmente” (consultor en políticas migratorias, entrevista, CABA,

octubre de 2014). La CSM, como se vio en el apartado 7.3.2.4, es coordinada por las Cancillerías, razón por la cual, suelen orientarse más a asuntos de política exterior, tales como la posición regional frente a determinados temas para llevar a instancias internacionales.

Pero, dado que la CSM es una instancia consultiva y es en el FEM donde se toman decisiones vinculantes, son las visiones de los Ministerios del Interior las que predominan. A esto se suma que, como fue visto en el Capítulo 6, los encargados de gestionar las políticas migratorias domésticas de los países del Mercosur son estos ministerios y la Policía Federal en el caso de Brasil la que, según sus mismos ex funcionarios “está capacitada, entrenada para reprimir” (ex funcionaria directiva Ministerio de Justicia Brasil, entrevista, Brasilia, 9/11/2015, trad.propia) y según actores sindicales que tienen contacto directo con el tema, muchos efectivos no conocen las normas regionales (dos representantes de la UGT Brasil, entrevistados en CABA, 7/7/2015). Para Novick (2010a: 22-23), las autoridades nacionales encargadas del control de las fronteras aún “perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso a priori de diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna”.

La “captura” de la gestión de las migraciones por parte de los Ministerios del Interior lleva a la percepción compartida por diversos actores no gubernamentales de que los Estados siguen teniendo una concepción securitaria de las migraciones, a pesar de que las declaraciones y discursos regionales, particularmente en la CSM, apuntan a lo contrario.

Como se ve, entonces, las cuestiones de seguridad, vinculadas a los posibles costos políticos son un obstáculo para la adopción de políticas aperturistas:

[...] pero también que existen motivaciones para el control, que tienen que ver [con] que es un tema de la seguridad. Imaginate que acá la prensa argentina dijera por la falta de controles entran tipos de las FARC, de Sendero Luminoso, muy difícil de defenderte. Que en la región ingresan determinados grupos islámicos y que no hacemos controles. Sería difícil de subsistir para los órganos que proponen la libre circulación esos ataques de la prensa, no sería fácil (funcionario directivo MREC, entrevista, CABA, 17/12/2013).

Esto es una muestra de que, como afirma Hollifield (2006: 67), “el movimiento de gente acarrea riesgos políticos mayores”.

Para Botto (2011), las asimetrías del Mercosur y la “ausencia” de un liderazgo claro “generan una situación de aparente inercia regional”. Esta inercia, permite que el PIR siga avanzando “hacia la armonización implícita de políticas, promovida por la transferencia de experiencias y conocimiento técnico entre burocracias nacionales y regionales”. Este proceso es producto de la construcción misma de la región y de “procesos de socialización de ideas” (Botto, 2011: 25, Botto y Scardamaglia, 2011) que se dan dentro de esta. Todo lo cual está fomentado por la regionalización, como proceso de refuerzo mutuo con el regionalismo. Así, el Mercosur ha tenido entre sus principales “efectos positivos” (si bien no buscado) la capacidad de actuar como instrumento de transferencia de políticas entre los países miembros. El objetivo de estos intercambios “fue *armonizar las prácticas regionales a los patrones y regímenes globales*” (Botto y Scardamaglia, 2011, cursiva propia), colaborando con el proceso de internacionalización de las políticas, evidenciado en las normas estudiadas.

Cuadro 5. Línea de tiempo: normas internacionales, regionales y nacionales

# INTERNACIONAL



1936 **Convenio** OIT N°97 OIT N°143 **CTM** **AGCS** 2010

1945 1975 1980 1981 1990 1991 1993 1994 1996 1997 1999 2000 2001 2003 2004 2006 2008

# REGIONAL



1936 **Principio de Asunción** **Facilitación para los ciudadanos del Mercosur** **Acuerdo de Comercio en Servicios** **Enfrentamiento vecinal fronterizo** **Reclamación vecinal fronterizo** **Formación profesional** **Plan Sudam** **Desarrollo Humano Migrac.** 2010

1945 1975 1980 1981 1990 1991 1993 1994 1996 1997 1999 2000 2001 2003 2004 2006 2008

# NACIONAL



1936 **Ley N°9604 (Uruguay)** **Estadno del Emlmperio (hsul) (Argentina)** **Ley N°978 (Paraguay)** **Ley N°4871 (Argentina)** **Ley N°3250 (Uruguay)** 2010

1945 1975 1980 1981 1990 1991 1993 1994 1996 1997 1999 2000 2001 2003 2004 2006 2008

En resumen, se ha podido verificar que las decisiones políticas en las áreas de integración regional y migratoria son el resultado de una compleja interacción en distintos niveles, entre actores que detentan diversos intereses y recursos; y factores y tendencias político-ideológicas. Como resultado, las políticas regionales en materia migratoria tienden a resguardar la soberanía estatal, siendo una de las áreas en la que se evidencia una mayor reticencia a la adopción de normas comunes. En el Mercosur, en los noventa, mientras se intentaba liberalizar la circulación de los “factores de producción”, con la liberalización de la circulación de las personas sucedía lo contrario. En los 2000, se liberalizó (“a medias”) la residencia de mercosureños, lo que creó un nuevo sistema de membresía con derechos segmentados, a la vez que se reforzaron los mecanismos de control migratorio y fronterizo. Las medidas que regulan la movilidad intrarregional tienen un carácter fragmentario, como las instituciones que la tratan, y se suelen centrar en cuestiones ‘técnicas’ como la circulación fronteriza.

Como fue planteado en el Capítulo 1, Hollifield (2006: 67) definió a este comportamiento de los Estados frente al contexto histórico actual como una “paradoja liberal”. Mientras que, por un lado, “para mantener sus ventajas competitivas, las economías y sociedades de estos países deben mantenerse abiertas al comercio, la inversión y la migración”, por el otro “contrariamente al movimiento de bienes, capitales y servicios, el movimiento de gente acarrea riesgos políticos mayores”. Por esto, se puede afirmar que en la actualidad conviven, al mismo tiempo, la reticencia a multilateralizar los derechos de entrada y residencia a los Estados nacionales junto a la multilateralización de algunos aspectos ‘técnicos’ del fenómeno. Mientras la movilidad de las personas por motivos de estudio, trabajo (limitado a lo fronterizo y negocios) y turismo se acuerda de manera multilateral –internacional y regional-, las reglas que definen las condiciones laborales, de residencia y de ciudadanía siguen siendo potestad de los Estados nacionales.

## **Capítulo 8: Reflexiones finales. Las políticas para la circulación de las personas, su internacionalización y regionalización y la “paradoja liberal”**

Los movimientos poblacionales existieron a lo largo de la historia. Sin embargo, en las últimas décadas, adquirieron una centralidad sin precedentes en las agendas políticas domésticas y multilaterales.

Los procesos de intensificación de flujos económicos, financieros, comerciales, de servicios, de ideas, conocido como globalización tuvieron un impacto directo en la intensidad y el carácter de los procesos migratorios. El desarrollo de la tecnología y los transportes permitió el crecimiento de redes y cadenas migratorias, facilitó la movilidad y creó las condiciones para la creciente circularidad de los flujos migratorios. La tradicional configuración de países de emisión y destino fue modificada, surgieron nuevos patrones migratorios, llegando así a ser un fenómeno de alcance mundial. Se espera que estos cambios, que dan origen a la llamada “era de la migración” (Castles y Miller, 2009), se consoliden e incluso aumenten en cantidad e intensidad.

Como consecuencia de estas dinámicas de “centralización y descentralización” provocadas por la globalización se modificó el ejercicio de la soberanía estatal. Los desafíos y nuevas dinámicas planteadas por este contexto llevaron a que fuese necesario para los Estados coordinar entre sí cada vez más agendas de política. A esto se suma la emergencia de nuevos actores domésticos, regionales y transnacionales públicos y privados con influencia en la elaboración de políticas. Todo lo cual llevó a que algunas de las funciones de la gobernanza fuesen realizadas por actividades que no se originaron en los gobiernos nacionales, en el proceso conocido como “gobernanza global”.

La modificación de la soberanía estatal se extiende a las migraciones. Al tratarse de un fenómeno transnacional, que sucede con cierta autonomía del poder estatal, la agenda política para gestionarlas también atraviesa las fronteras. Por ello, si bien las reglas acerca de quién puede establecerse, ingresar, residir o ser ciudadano son aún potestad de los Estados, las migraciones muestran que existe un balance “precario” (Jordan y Düvell, 2003: 18) entre el poder de los regímenes regionales y globales y el de los Estados nacionales. Mientras los Estados retienen dichas potestades, su soberanía debe acomodarse a las agencias e instituciones internacionales, en un proceso que genera constantemente nuevas formas de cooperación y vínculos intergubernamentales.

En las últimas décadas proliferaron diversas formas de cooperación y vínculos intergubernamentales que tratan cuestiones migratorias. Fueron producto de este

contexto, consecuencia de los procesos y dinámicas recién mencionadas, junto a la idea de la existencia de una “crisis” en la gestión de las migraciones. Las crecientes interacciones entre actores estatales dieron lugar al llamado proceso de “internacionalización” de las políticas migratorias (López Sala, 2008; Sassen, 2000; 1998): la elaboración de algunos estándares y reglas básicos globales y regionales para la inmigración y la emigración. Entonces, en las instancias multilaterales se armonizan algunas políticas para controlar los flujos migratorios y se elaboran instrumentos legales para asegurar que las nuevas obligaciones sean vinculantes. Sin embargo, estos instrumentos son desarrollos legislativos fragmentarios ya que los Estados buscan mantener un cierto margen de flexibilidad y maniobra sobre las políticas de control de flujos de personas.

La promoción de la creación de estos estándares internacionales provino principalmente de organismos internacionales. Sólo en el marco de tres de ellos (la OIT, la ONU y la OMC) se logró elaborar instrumentos que previeran medidas en áreas de política migratoria tendientes a liberalizar la circulación de las personas y otorgar algunos derechos a los migrantes internacionales.

Las cuatro normas desarrolladas en instancias institucionales de alcance universal y que regulan áreas específicamente relacionadas con las políticas migratorias comparten ciertas características. Por empezar, fueron creadas por una multiplicidad de actores, lo que muestra la relevancia que van adquiriendo las migraciones en las agendas políticas. Estos instrumentos legales definen gradualmente ciertos principios y prevén algunos derechos. Así, en las primeras normas de la OIT (las Convenciones n°97 y n°143), se prevé el principio de no discriminación y de igualdad de trato así como ciertas disposiciones relativas a las repatriaciones, el envío de remesas, el acceso a la seguridad social, la acción sindical y a la adaptación del trabajador migrante y de su familia al nuevo entorno. Luego, la CITM codifica derechos humanos básicos de distintos instrumentos jurídicos, y los aplica a los trabajadores migrantes. Vuelve a incluir derechos previstos en las Convenciones de la OIT, tales como el de transferir remesas. Establece derechos y obligaciones, tanto para los PDO como para los PR. Retoma y extiende las disposiciones relativas a las familias de los trabajadores migrantes previstas por la OIT, previendo el derecho a la reunificación familiar. También prevé una obligación similar a la de NMF y el principio de trato nacional, si bien limitadamente ya que establece algunas excepciones. El modo 4 del AGCS establece el principio de NMF –que permitiría extender automáticamente muchas de las regulaciones que liberalizan la

circulación de las personas a todos los Estados pertenecientes al régimen-, de trato nacional y de acceso a mercados. Sin embargo, de los cuatro, es el que tiene el alcance más acotado: se refiere sólo a trabajadores, en el área de servicios, en algunos sectores de esta área, y entre ellos sólo a los más calificados. Todo lo cual también está limitado por muchas cuestiones técnicas, como por ejemplo, el sistema de listas positivas y negativas del AGCS.

Una de las características compartidas por las cuatro normas es su centralización en cuestiones económicas: sólo regulan las migraciones laborales, por lo que todas comparten la concepción de que el migrante “sólo tiene como razón de ser la razón que le da el trabajo que cumple” (Sayad, 2008: 104). Además, segmentan los derechos previstos entre los migrantes regulares e irregulares, creando jerarquías de personas. También, en todas ellas la definición final acerca de la admisión y residencia de los migrantes, así como la interpretación de muchos de los derechos otorgados, las condiciones laborales y de ciudadanía residen en las legislaciones nacionales.

Los principios y normas previstos en estos instrumentos legales, junto con su llamado a la cooperación en distintos campos, sumado a la colaboración e intercambio de ideas y conocimiento entre los organismos internacionales, podrían servir como base para la armonización de muchas políticas migratorias y para multilateralizar y ampliar los derechos de las personas migrantes. Sin embargo, todos estos instrumentos comparten diversas limitaciones. Los de la OIT y la ONU fueron ratificados por muy pocos Estados y por casi ningún país desarrollado y receptor, lo que condiciona severamente la aplicación de los derechos previstos. Por su lado, el modo 4 del AGCS, de alcance casi universal por la cantidad de Estados que pertenecen al régimen, limita su alcance a una cantidad mínima de personas. A esto se suma que incorpora una serie de mecanismos burocráticos y técnicos muy complejos, que lleva a que su aplicación sea restrictiva, es escasamente utilizado. La falta de ratificación de los convenios de la OIT y la ONU, junto con la forma que adquirió el AGCS terminan por crear un régimen compuesto por diversas normas –fragmentadas- en el que se liberaliza el movimiento de bienes, capitales, algunos servicios y trabajadores de alta calificación, de manera temporal. Este régimen prevé diversos derechos a distintas personas dependiendo de su situación laboral y legal, a la vez que trata cuestiones puntuales de las migraciones, sin regular a la circulación de las personas en la totalidad de las áreas de política migratoria (según el modelo analítico propuesto en el Capítulo 2).

El carácter adquirido por estas normas está directamente relacionado con el contexto en el que fueron elaboradas. En la primera Convención de la OIT, en una época de grandes flujos migratorios, y cuando los PDs eran emisores, se definieron derechos básicos. La segunda Convención, elaborada en una época de crecientes restricciones en las políticas migratorias, está signada por una impronta de control de la migración irregular. La CITM refleja el intento de regular migraciones laborales “tradicionales”, de trabajadores industriales, en un mundo en el cual aún las categorías de “país receptor” y “país emisor” estaban definidas con más claridad. El AGCS, elaborado durante el auge del modelo económico y político neoliberal, refleja la preeminencia de las cuestiones comerciales sobre las sociales, y por ello, la influencia del sector privado.

Dichos contextos condicionaron las ideas que dieron lugar a las demandas de los Estados en la elaboración de las cuatro normas. En todos estos procesos de negociación se pueden identificar posiciones comunes. En términos generales, los PR abogaron en pos del mantenimiento de sus prerrogativas soberanas para definir condiciones de admisión y residencia de los migrantes, la “lucha” contra la inmigración irregular y el respeto a las legislaciones domésticas, todo lo cual fue incluido en los instrumentos legales. Mientras, los PDO, sostuvieron la igualdad de trato y disposiciones relativas al acceso de los migrantes a los mercados laborales de los países.

Por todo esto, en la actualidad conviven, por un lado, la reticencia a multilateralizar los derechos de entrada y residencia a los Estados nacionales, debido a que es más difícil lograr acuerdos en materia migratoria que en otras materias. Por el otro lado, la regulación internacional de algunas cuestiones específicas, “técnicas” de las migraciones, que son abordadas en sus distintos aspectos por diversas normas que las tratan de manera fragmentaria. A lo cual, se suma la existencia de un régimen internacional de derechos humanos que limita algunos atributos de la soberanía de los Estados. Pero las normas que más alcance tienen, es decir, que abordan las migraciones de manera más general y/o comprehensiva suelen ser no vinculantes (como la CSM, que se trata más adelante) o suelen ser ratificadas por un número muy bajo de países, como la CITM.

### **8.1. Las regiones, las migraciones y las políticas migratorias regionales**

En las regiones, entendidas como áreas geográficas en las que existen dinámicas compartidas, y como construcciones sociales en las que se pueden dar procesos de

cooperación institucionalizada, es más factible que existan consensos. Al compartir características de ciertos problemas, la gobernabilidad suele ser más manejable en ese nivel.

Las migraciones son una de las dinámicas más visibles a nivel regional. En las regiones, las demandas en esta materia tenderán a incrementarse tanto por la naturaleza de las políticas migratorias (las de un Estado afectan a otros) como por la proximidad geográfica y el crecimiento de la interdependencia provocado por los PIR.

La movilidad intrarregional es, geográficamente, el tipo de migración internacional que más significatividad adquiere. De los cuatro grandes patrones migratorios mundiales distinguibles en la actualidad (sur-norte, sur-sur, norte-norte y norte-sur), las migraciones norte-norte y sur-sur suman el 55% del total de las migraciones internacionales. En este marco es que se afirma que las migraciones intrarregionales conforman casi la mitad de los movimientos poblacionales transfronterizos. En términos generales, es más probable que una persona se traslade a un país próximo al de su origen por una sumatoria de razones (costo económico, familiares, culturales, entre otras). A este patrón se suman las transformaciones en el carácter de las migraciones provocadas por el proceso de globalización y los PIR. Por eso, se puede afirmar que las migraciones intrarregionales representan el patrón y la forma de movilidad internacional con más significatividad en la actualidad.

Los PIR tienen como premisa principal la facilitación del intercambio de “flujos”: de bienes, servicios y, eventualmente, personas. La proliferación de PIR a partir de los ochenta-noventa, sumado al fuerte carácter intrarregional de las migraciones internacionales y los factores recién nombrados, hace que las regiones se constituyan en uno de los foros más importantes para la discusión y regulación de la movilidad transfronteriza de las personas.

La integración regional refuerza al Estado comercial (Rosencrance, 1986) y, como consecuencia, facilita la emergencia del Estado migratorio (Hollifield, 2006), en el cual las migraciones, junto con las cuestiones comerciales y financieras, orientan la toma de decisiones, el poder y el interés de los Estados. Estos procesos son el ámbito propicio para que los gobiernos puedan sostener una mayor apertura comercial y migratoria con menores costos políticos al relativizar las líneas de territorialidad y legitimar medidas aperturistas en diversos ámbitos.

La libertad de circulación de las personas deviene uno de los aspectos fundamentales y más visibles en los procesos de integración regional, en tanto afecta directamente a la

vida de los migrantes y ciudadanos. Para Mármora (2004: 112) y Pérez Vichich (2007a; 2005), es una noción clave en los espacios de integración regional ya que constituyen “la finalidad última” de todo proceso de “integración migratoria” y constituye “la principal contraparte social en espacios regionales de integración” (Mármora, 2004: 268). Sin embargo, la literatura no provee una definición comprehensiva de esta libertad, ni tampoco de las áreas de política regional que deberían ser reguladas para obtenerla. A partir de la revisión y sistematización de los desarrollos teóricos en la materia, aquí se ha asumido que la libertad de circulación de las personas es un derecho que implica el traslado sin restricciones, el asentamiento/residencia legal de un inmigrante, en un Estado parte del PIR y el goce de derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos del Estado receptor. En un bloque en el que exista libertad de circulación de las personas, no sería posible encontrar nacionales de Estados miembro residiendo en condición de irregularidad migratoria en otro Estado miembro. Se logra a partir de la regulación de las áreas de política enumeradas al final del Capítulo 2.

En los PIR estudiados, el desarrollo de este derecho ha sido dispar, lo cual está relacionado con los modelos de integración, sus objetivos, los contextos históricos-políticos e ideológicos y la existencia de un líder regional en la materia.

La UE y la CAN poseen contratos “abiertos” (Laursen, 2010a; 2010b). El primero es paradigmático por el nivel de integración que ha alcanzado y ya que la libertad de circulación se ha convertido en uno de sus aspectos más relevantes y visibles, hasta llegar a ser uno de los “motores” de la IR. La UE ha generado normativas institucionales y políticas integrativas en todas las áreas de política enumeradas en el modelo analítico elaborado en el Capítulo 2. El desarrollo de las normas es tal que en la actualidad la migración intraeuropea es un acto casi “políticamente [...] invisible” (Favell, 2008: 275), que está íntimamente relacionado con la creación de una identidad regional. La larga historia e institucionalización de la UE, en determinados contextos político-históricos que eran más favorables (o menos hostiles) a las migraciones, facilitó que los Estados asumieran riesgos y pudiesen adoptar medidas que liberalizaran la circulación intrarregional. Sin embargo, como se ha visto, y al igual que en el nivel internacional, ha sido la materia que más debates suscitó y suscita.

Las normas regionales europeas se pueden entender a partir de periodizarlas en dos “generaciones”. La primera estuvo centrada en la consecución del mercado interior. Se

armonizaron medidas relativas a la entrada y salida de personas del territorio y medidas para facilitar los trámites relativos a la residencia. Se creó el hito en materia de circulación de personas (con respecto a la entrada y salida del territorio), el Acuerdo Schengen y junto con él, un sistema para compartir información para la gestión de la movilidad humana, particularmente en los aspectos relativos a la seguridad. También se instauraron las excepciones a la movilidad que persisten hasta la actualidad (orden, seguridad y salud públicas). La segunda generación de normas instituye a la libre circulación como derecho y se adoptan normas que regulan aspectos más amplios de la libertad, y la ciudadanía europea (que no es otorgada por la UE sino por los Estados miembros) se convierte en el nuevo hito. La libre circulación pasa a estar vinculada a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro, creando un nuevo sistema de membresía. La libre circulación y la ciudadanía se convirtieron en dos de los principales símbolos políticos que buscaron fortalecer la construcción (social) de una identidad regional. En esta etapa el TJUE jugó un rol central en la interpretación expansiva de esta libertad. Pero las normas estaban fragmentadas hasta 2004, cuando se adopta la Directiva 2004/38/CR que las armoniza. Allí queda asentado que el *status* de residente está vinculado a la situación laboral y financiera del migrante intrarregional. Además, los derechos de los ciudadanos europeos y los nacionales siguen siendo distintos, están fragmentados. El ejemplo más ilustrativo consiste en que los Estados pueden expulsar a otro nacional europeo, pero no a un nacional propio. Los ciudadanos de la UE son ciudadanos-migrantes, que pueden gozar de una serie de derechos en otros países del PIR al que pertenece el de su nacionalidad.

En la UE ciertas reglas para la movilidad de las personas fueron regionalizadas, pero la definición de algunas condiciones de la residencia y la ciudadanía siguen siendo potestad de los Estados nacionales. De hecho, la aplicación final de la libertad de circulación reside en los Estados, quienes han sido los principales actores en la construcción de dicha libertad. Dentro de ellos, los Ministerios del Interior han jugado un rol crucial, lo que puede explicar el carácter de las excepciones (por seguridad, salud y orden públicos). Este rol de los Estados demuestra que siguen siendo quienes definen los criterios de pertenencia o no pertenencia a los sistemas de membresía. La actual crisis que está sufriendo el derecho a la libertad de circulación de las personas y en particular el sistema Schengen, en un contexto político-ideológico hostil a las migraciones, es una muestra de esto.

La regulación de la circulación de las personas en la CAN pasó por tres generaciones de normas que en su mayoría estuvieron centradas en la regulación de las migraciones laborales. La primera generación, elaborada en un contexto en el que proliferaban las políticas restrictivas a nivel mundial, incluía normas que eran selectivas, creaban categorías regionales de migrantes, con una preferencia por los más calificados. A su vez, ampliaron los derechos de algunas categorías de migrantes, especialmente los irregulares, al establecer una base mínima. Pero la aplicación de estas normas fue restrictiva, lo que se debió principalmente a su constante remisión a la legislación nacional.

La segunda generación, elaborada durante la era neoliberal, de manera muy similar a lo que sucedió en el Mercosur, se centró en aspectos “técnicos” de la movilidad intrarregional de las personas, particularmente, en la reducción de la burocracia. Tuvieron un doble objetivo: forjar y fortalecer una identidad regional y facilitar los intercambios económico-comerciales.

La tercera generación de normas, elaborada a partir de los 2000, en un contexto de regionalismo poshegemónico/posliberal, en línea con las dinámicas políticas regionales y de manera similar al Mercosur, incorporó derechos y principios previstos en las normas internacionales y redujo la selectividad de las políticas. Se incorporó como objetivo explícito la libre circulación de trabajadores, manteniendo la centralización en las migraciones laborales. En esta etapa Ecuador, importante emisor de migrantes y en las últimas décadas también receptor, actuó como líder regional en la materia. La coordinación de posiciones y principios a nivel suramericano en la CSM influyeron en estos desarrollos.

El NAFTA es una ZLC con contrato cerrado (Laursen, 2010a; 2010b) y tiene un nivel de ambición menor en cuanto a la integración que los otros dos PIR. Creado en la era neoliberal, el alcance de las normas se limita a la movilidad temporal de personas de negocios, con alta calificación, de manera similar al AGCS. Las regulaciones previstas son puntuales y “técnicas”, y buscan reducir la burocracia para la circulación intrarregional de las personas particularmente en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios. Como fue visto, todas las políticas con un contenido muy “técnico” encarnan un modelo político y un proyecto de poder. En el caso del NAFTA, tiene relación directa con la liberalización de los flujos de capitales y la reorganización de actividades económicas en esta línea, así como con la ideología predominante en ese momento. Además, el régimen establecido guarda una gran similitud con la política

migratoria de EEUU, el principal receptor, particularmente en aspectos relacionados con la preocupación por la salud y seguridad públicas, el principio de reciprocidad, la seguridad fronteriza y la protección del trabajo nacional. Regímenes como el del NAFTA y el AGCS, con un alto sesgo hacia las migraciones calificadas impactan en la percepción de la categoría de “inmigrante”, principalmente debido a que a los Estados les queda gestionar las migraciones “no deseadas”.

Las políticas europeas también distinguen entre distintos tipos de migración: la deseada, intrarregional (que es muy poco numerosa) y la “no deseada”, extrarregional. El sistema Schengen y la creación de la frontera externa lleva a que se delegue la gestión de esta migración a países que no son los principales receptores (como Italia, Hungría, Grecia o España).

El consenso universal en el principio de que cada Estado tiene el derecho a restringir la entrada de extranjeros, que constituye un atributo central de su soberanía se verifica en los tres PIR vistos, donde la muestra más clara de esto es que se puede expulsar a personas de otros Estados parte. El único PIR donde se cumple la condición de no encontrar nacionales de otro Estado miembro residiendo en condición de irregularidad migratoria en otro Estado miembro es la UE, si bien existen excepciones e inconvenientes en la puesta en práctica del derecho a la libre circulación. Sin embargo, las excepciones han tendido a ser implementadas e interpretadas de manera restrictiva y el derecho a la libre circulación, de manera expansiva. La creación de la ciudadanía europea fue clave para explicar esto, si bien creó un nuevo sistema de membresía en el cual los “ciudadanos-migrantes” europeos poseen determinados derechos que sólo pueden ejercer en otro Estado miembro distinto del de su nacionalidad. También fue clave el rol del TJUE como sistema de solución de controversias, así como de las instituciones de monitoreo, como la Comisión Europea.

La CAN aún no cuenta con un instrumento que aborde la libre circulación de manera comprehensiva, debido principalmente al contexto histórico, la ausencia de un líder regional en la materia y a los avances y retrocesos en el PIR. El NAFTA se centra en aspectos económicos-laborales, es el único que no pretende fomentar la creación de una identidad regional, lo que muestra la voluntad política de excluir a la inmigración no deseada y fomentar únicamente a la más calificada.

Los tres PIR centran las normas para la circulación de las personas en cuestiones económicas. Generalmente comenzaron regulando o regulan las migraciones laborales, por lo que, al igual que las normas elaboradas a nivel internacional, comparten la

concepción de que el migrante “sólo tiene como razón de ser la razón que le da el trabajo que cumple” (Sayad, 2008: 104). Las normas han estado fragmentadas, abordando diversos aspectos de la libre circulación, creando “jerarquías” de personas y, sobre todo las primeras “generaciones”, han tenido un carácter muy “técnico”. Esto ha tendido a modificarse en los dos PIR con mayor nivel de ambición en la integración, la UE y la CAN, que buscan la creación de una identidad regional. En general se ha visto que, al igual que a nivel internacional, las normas más comprehensivas y que más derechos otorgan han tendido a ser instrumentos legales no vinculantes, políticas de tipo “cooperativo” (como las Cartas de DDHH). Al igual que en este nivel, la definición final acerca de la admisión y residencia de los migrantes, así como la interpretación de muchos de los derechos otorgados, las condiciones laborales y de ciudadanía residen en las legislaciones nacionales.

En los tres PIR vistos, la libre circulación ha sido el área de política que más resistencias ha causado, por la voluntad de resguardar la soberanía estatal en el proceso de globalización y de modificación de los atributos soberanos. Las normas comunes que más alcance han tenido han partido de propuestas de países que han actuado como líderes en la materia, en un contexto político-ideológico que favorecía su adopción.

## **8.2. El Mercosur: migraciones, políticas para la circulación de las personas y su elaboración**

En América Latina las migraciones intrarregionales son uno de los patrones “clásicos” de la región, por su frecuencia y raíces históricas (Durand, 2009; Martínez Pizarro y Villa, 2005: 5; Patarra, 2002). En este patrón, predominan los movimientos limítrofes. A partir del relevo de datos, su procesamiento y del análisis realizado, se ha podido verificar que en el periodo estudiado los stocks de migrantes intrarregionales crecieron sostenidamente (recuperando la intensidad que había disminuido en la década del ochenta) casi un 10% en relación al total de migrantes en los cuatro países y representan el 35% del total de los migrantes internacionales del bloque. La migración mercosureña fue la única que mantuvo o incrementó el número de inmigrantes totales de los Estados miembro, lo que muestra la “interdependencia migratoria regional” (Ceccorulli, et.al, 2011: 77).

Esto es especialmente relevante en el principal país receptor, Argentina, que es el que registra los mayores incrementos de los stocks de inmigrantes mercosureños. Este país

tiene una marcada asimetría con respecto a sus socios: de un total de 960.382 inmigrantes mercosureños residiendo en otro país del bloque en 2010, 708.635 (casi el 74%), residía en Argentina. Sin embargo, hay que notar que a su vez, el número de argentinos en el resto de los países del Mercosur aumentó en los ochenta-noventa y se estabilizó en la última década. En cambio, el número de brasileños en Argentina aumenta, mientras que disminuye en el resto del bloque, y cada vez llegan más mercosureños a Brasil, siendo el único grupo extranjero que crece. Se incrementaron las comunidades paraguayas en Argentina y Brasil (si bien disminuyeron levemente a inicios de 2010) mientras que en Uruguay se mantienen estables. El número de uruguayos tiende a descender levemente en Argentina, se mantiene estable en Paraguay y crece levemente en Brasil.

La marcada asimetría de Argentina como receptor es un elemento clave para comprender su liderazgo en la elaboración de políticas para la circulación de las personas en el Mercosur. Según los entrevistados, a lo largo de la existencia del PIR, este país presentó entre el 90 y el 95% de todas las propuestas relativas a cuestiones migratorias. Además, más del 60% de los inmigrantes procedentes de países limítrofes en dicho país se ubican en edades activas, lo que también es un factor importante a la hora de comprender la importancia de las cuestiones laborales en las propuestas presentadas a nivel regional.

En el Mercosur, predominan dos patrones de movilidad intrarregional: el fronterizo y el urbano. El segundo posee dos modalidades: una, de migrantes de clase media profesionales y la otra, de trabajadores y campesinos. Es este patrón urbano de personas de media y alta calificación el que más se ha modificado en el periodo estudiado. A nivel Mercosur en la década del noventa, los datos disponibles indican que, el grupo de migrantes que más ha aumentado proporcionalmente (18,75%) es el que posee 10 o más años de educación formal, seguido por el grupo de nivel medio con un crecimiento del 17,81%, mientras que los de niveles medios-bajos y bajos han descendido alrededor de 9%. Los grupos de niveles medios y medios-altos representaban, a inicios del 2000, casi el 65% del total de los migrantes mercosureños.

Los receptores de los migrantes con los niveles más altos de calificación son Argentina y Uruguay (representaban casi el 57% y 51,22% del total de sus migrantes mercosureños respectivamente a inicios del 2000). Brasil es el país en el que más ha aumentado este grupo proporcionalmente (un 34%) y en el que más se ha reducido la inmigración de niveles educativos bajos (un 69%) en estos diez años. La OIM (2009:

34) atribuye esto a la “reestructuración productiva” y el crecimiento económico que experimentó Brasil en las últimas décadas.

Este patrón urbano es uno de los más importantes entre los dos líderes regionales, Argentina y Brasil. Patarra (2002) sostiene que este tipo de movilidad se intensificó con el proceso de integración económica y desde 1994 en particular, ya que el número de técnicos, ejecutivos, profesionales y gerentes transferidos de empresas se incrementó, lo que coincide con el momento en que se firmó el AGCS, que liberaliza la circulación de estos grupos de personas. Por esto, un 40% de los residentes brasileños en el área metropolitana de Buenos Aires completó o superó el nivel secundario de educación formal.

Si bien existe una fuerte vinculación de los flujos migratorios intrarregionales con los vaivenes económicos de los países y la inestabilidad política, a partir de los noventa el carácter de las migraciones intrarregionales experimentó modificaciones. Pellerin (1993: 249) sostiene que los procesos de integración regional y la interdependencia económica junto con la concentración regional de actividades económicas que generan terminan por intensificar los flujos migratorios entre los socios. Si a esto se suma el aumento de la cooperación regional en materia de circulación de personas – particularmente laboral, temporal y fronteriza-, la IR y las políticas elaboradas en su marco adquieren una relevancia que no debe ignorarse a la hora explicar el tamaño y la composición de las migraciones intrarregionales.

Como observan Zolberg (2006, 1989), Arango (2003) y Meyers (2000), las políticas migratorias influyen en el tamaño y la composición de los flujos migratorios. La “nueva forma de ordenamiento” de las migraciones internacionales, signada por los procesos de regionalización e internacionalización de las políticas dio lugar a normas que, en un proceso recíproco, son afectadas por el carácter de las migraciones, las cuales, a su vez, son determinadas por esas normas.

Entonces, en casos de crecimiento de la interdependencia y de proximidad geográfica, ante el incremento del intercambio de ‘flujos’ de distinto tipo, las demandas en pos de la creación de mecanismos regionales que incluyan a las migraciones tenderán a extenderse.

En Suramérica, el regionalismo no evoluciona de manera lineal, sino que experimenta avances y retrocesos en distintas agendas, lo que es resultado de la participación de una multiplicidad de actores con distintos intereses y objetivos en el *policymaking*. De esta

manera, puede darse que la integración avance (o retroceda) en algunas agendas más que en otras.

En sus inicios, el Mercosur definió a la libre circulación de personas como uno de sus fines principales. Esta 'libertad' se logra a partir de la coordinación sostenida en el tiempo de políticas entre los Estados parte en la dimensión de 'control o regulación de flujos' de las políticas migratorias. Entonces, se generaron diversas instancias institucionales que trabajarían en pos de la necesaria armonización de normas domésticas para conseguirla.

Sin embargo, como fue mencionado, la agenda sobre la movilidad de las personas en el bloque evidencia avances y retrocesos. Los mismos son resultado de pujas de intereses, de negociaciones, de intercambios de ideas y de generación de acuerdos en determinados contextos históricos que dieron lugar al desarrollo del regionalismo y del Mercosur como región.

La revisión teórica realizada y la definición de libertad de circulación de las personas adoptada permitieron elaborar un modelo para abordar las negociaciones de las políticas para la circulación de personas en PIR.

Así, se ha notado que en los procesos de negociación de las políticas regionales que regulan la circulación de las personas entre los países del bloque, el contexto histórico (la coyuntura política, la ideología predominante - sectorial, nacional, regional y global-, los ciclos económicos, la intensidad de los flujos migratorios y concepciones identitarias) dan forma a los intereses, ideas y en consecuencia a las demandas de cada actor que forma parte de estos procesos y la oferta de políticas.

La capacidad de dichos actores de influir en la formulación de agenda regional en la materia depende de su poder "temático", es decir, los recursos que pueden ser utilizados en un conflicto particular (Zartman, 2000) y en especial de los recursos (capacidad) de llegada a los actores estatales (en especial al líder regional) y a las instituciones regionales. También está condicionada por la composición de estas instituciones (si ellos forman parte o no de estas, de ser así, en cuál institución y su jerarquía) y sus mecanismos decisionales (poder de votación de cada miembro, tipo de votación, obligatoriedad de las decisiones institucionales).

Dentro de la institución se da un proceso de deliberación que está condicionado por su composición, los mecanismos de votación previstos, el liderazgo de los actores que forman parte de ella y sus intereses, conocimiento e ideas. Del resultado de esta puja de intereses, liderazgos y poder, y con la mediación de redes de políticas, se define una

agenda de trabajo. Los puntos de dicha agenda que terminan siendo parte de la oferta de política regional dependen de los mecanismos institucionales y de votación del PIR.

De esta manera, los resultados (*outcomes*) de las negociaciones serán políticas (públicas) regionales, construidas a partir de consensos (cambiantes) en los órganos regionales, en los que se proyecta una ideología y un modelo de política. En este tipo de negociación (multilateral) se suele buscar la armonización de legislaciones nacionales o establecer reglas que sean aplicadas por y para todos los Estados parte (Zartman, 2003).

En el Mercosur, la cuestión migratoria se trata desde sus inicios. Las políticas regionales resultantes de las negociaciones en el periodo 1991-2012 comparten ciertas características. En la etapa 1991-2002, tienen una marcada tendencia economicista, están centradas en cuestiones fronterizas y laborales, y liberalizan la movilidad y residencia de las personas en un país del bloque distinto del de su origen, pero sólo en el corto plazo, a la vez que daban importancia a la definición e interpretación final por parte de los Estados. Las migraciones eran abordadas principalmente como un asunto nacional.

En la subetapa 1991-1994, durante el periodo de transición, el Mercosur tenía como objetivo lograr la libre circulación de personas, lo que se reflejó en las escasas normas elaboradas (que regulaban cuestiones fronterizas). Este objetivo se perdió en la segunda subetapa (1994-2002), reemplazándolo por el concepto de “migraciones laborales”, lo que implicó un retroceso en la ambición de integración y limitó el alcance de las políticas regionales en la materia. También se fragmentó la temática en diversos aspectos de la misma y su tratamiento, en distintas instancias institucionales. Con ello colaboró el hecho de que las discusiones en esta etapa estuvieran centradas en aspectos técnicos.

Ejemplo de esto es el AMSS, que regulaba cuestiones puntuales referentes a la seguridad social. Fue el primer intento de regionalizar niveles mínimos de protección y mecanismos de coordinación en la materia. Junto con la DSL, de carácter no vinculante, toman principios de la normativa internacional, particularmente de la OIT, lo que colaboró con la internacionalización de las normas.

La etapa 2002-2012 se inaugura con el Acuerdo de Residencia y el cambio en el signo político de los gobiernos de la región. Las cuestiones migratorias y las laborales se separaron en las instancias institucionales que las trataban, se le dio más relevancia a las migraciones y se las comenzó a abordar como una cuestión multilateral y regional, en

contraposición a la etapa anterior. Se mantuvo el carácter economicista de muchas normas, así como la regulación de cuestiones fronterizas a la vez que se liberalizó la residencia de los mercosureños y se promovió una visión centrada en los DDHH de los migrantes. Se redujo la relevancia de los órganos sociolaborales en el *policymaking* regional y cobraron más importancia nuevos órganos: el FEM, cuyos principales protagonistas son los Ministerios del Interior y Justicia, y la CSM, a nivel suramericano, cuyos principales protagonistas son los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Esta etapa se caracteriza por la convivencia de dos visiones y tipos de regulaciones de políticas migratorias regionales. Por un lado, se tomaron medidas que liberalizaron la residencia de los nacionales del Mercosur y que promocionaban los DDHH de los migrantes y la construcción de una identidad regional. Destaca así el mencionado Acuerdo de Residencia, de carácter vinculante, que incorporó principios del derecho internacional, y posee una visión enfocada en los DDHH y en la construcción de una identidad regional. Además, se realizaron una serie de declaraciones, no vinculantes, de carácter progresista, que llamaban a la incorporación de los tratados internacionales en DDHH y a la armonización de las normas regionales en la materia e, incluso, preveían la instauración del derecho a la libre circulación de las personas. Por el otro lado, se adoptaron una serie de normas, vinculantes, que guardan importantes similitudes con las de la década anterior: liberalizaban la estancia a corto plazo de algunas 'categorías' de migrantes calificados (aunque esas normas nunca entraron en vigor) y que mejoraron o desarrollaron nuevos mecanismos de control fronterizo.

Estas políticas son resultado de una compleja interacción entre actores que detentan diversos intereses y recursos; y factores y tendencias político-ideológicas. Esta interacción se da en tres niveles: nacional, regional e internacional. Como consecuencia de la internacionalización y la regionalización de las políticas migratorias, se multiplicaron los actores que intervienen en el *policymaking* regional y se articularon cada vez más estos tres niveles. En este trabajo, a partir de la extensa investigación de campo realizada, que incluyó a actores de todos los sectores y nacionalidades involucrados en las negociaciones, se ha podido identificar los intereses, ideas, y poder relativo de cada actor en sus contextos históricos específicos. A continuación se desarrollan los principales hallazgos de esta tesis, siguiendo el modelo de análisis propuesto en el Capítulo 2.

En el primer periodo, las demandas en pos de la internacionalización de las normas provinieron de todos los sectores, pero los sindicales jugaron un rol central. Los sindicatos unificaron su postura mediante la creación de la CCSCS, anterior al PIR, un ejemplo de regionalización. De esta forma simplificaron las negociaciones y, junto al mantenimiento en el tiempo de los mismos negociadores, que ganaron experiencia y legitimidad, incrementaron su poder. Su reacción frente a la apertura comercial y económica planteada por los regionalismos abiertos fue defensiva. Por eso, basaron sus demandas en la obtención de espacios dentro de la estructura institucional, como forma de aumentar su poder de llegada a los gobiernos nacionales y a los órganos de gobierno regional. Dicha capacidad y liderazgo en estos temas fue materializada en la creación del SGT 11 (y posterior SGT 10) y del FCES, así como la adopción del AMSS y la DSL<sup>381</sup>.

Dado que para ellos los beneficios de la elaboración de normas regionales y de la obtención de la libertad de circulación estaban concentrados, la regionalización de políticas laborales y migratorias fue una estrategia para extender los derechos e incrementar los estándares sociolaborales a toda la región. Si bien tuvieron que reducir la ambición de sus demandas, yendo de la libre circulación de trabajadores en el bloque a la obtención de “estándares mínimos” basados en las normas internacionales, su papel para la adopción de normas que liberalizaran la circulación de las personas por motivos de trabajo en el bloque fue muy relevante. La adopción de políticas migratorias aperturistas por parte de las centrales sindicales del Cono Sur está relacionada con la movilidad laboral intrarregional y un interés basado tanto en la necesidad de organizar en sus filas a los inmigrantes como en el mantenimiento de derechos en un contexto neoliberal y de retroceso del Estado y de evitar el *dumping social*. Estos sectores utilizaron su conocimiento de los estándares sociolaborales internacionales y, con negociadores con amplia experiencia y preparación en la temática, lograron tener poder de llegada y materializar las normas e instituciones nombradas.

---

<sup>381</sup> Durante las entrevistas, los representantes sindicales hicieron referencia a otras ocasiones en las cuales su participación y su poder de llegada se vieron reflejados en los resultados de las negociaciones, por ejemplo, en una ocasión a inicios de los noventa cuando los empresarios argentinos presentaron un proyecto para que el Estado compensara los “costos laborales” de las diferencias de las cargas sociales entre los países del Mercosur. Ellos se opusieron, “*tuvimos la capacidad de complicar al máximo ese proyecto de costos laborales [...]. Y bueno ganamos esa batalla porque la complicamos, no hubo ningún número [con respecto a acordar una fórmula para calcular el “costo”] y yo creo que ese fue un éxito nuestro, yo creo que si nosotros no hubiéramos estado, algo hubiera salido y ese algo no hubiera sido bueno para nosotros*” (presidente de la CCSCS, entrevista, CABA, 29/10/2015).

Durante la década del 2000 acción de los sindicatos y sus demandas se centraron más en el nivel nacional y ya no tanto en el regional. Esto se debió al cambio que hubo en el signo político de los gobiernos nacionales y la mayor atención que prestaron dichos gobiernos a las cuestiones sociolaborales así como la mayor institucionalización de los ministerios de trabajo, lo que, como indicó el presidente de la CCSCS (entrevista, CABA, 29/10/2015), les permitió tener una “ventanilla” para dialogar con los gobiernos de manera más directa a nivel nacional.

Por su lado, los sectores empresariales también condicionaron su accionar al contexto de globalización y, en la primera etapa, a los regionalismos abiertos. Si bien no tuvieron una central regional que funcionara de manera comparable a la sindical, sostuvieron ciertas demandas coincidentes basadas en sus intereses: a favor de la reducción de las barreras al comercio (en algunos sectores), la liberalización de los flujos de capital y la armonización de algunas regulaciones estatales con respecto a la movilidad de las personas, en línea con las vigentes a nivel global. Todas estas demandas actuaban a favor de la internacionalización de las políticas migratorias, por ser coincidentes con las características de las normas existentes a nivel internacional, que priorizan la liberalización de la circulación de bienes y capitales y dejan en último lugar a las personas.

El escaso y fragmentario desarrollo de normas sociales y migratorias en este momento, a la vez que se consolidaba la UA (imperfecta) en la “época de oro” (Gratius, 2008) o la “era de los mercados” (Bouzas, 2001) del Mercosur, junto a una creciente interdependencia económica y aumento del comercio intrarregional, da la pauta de que la jerarquía de la liberalización de ‘factores’ priorizaba al comercio. Como indica Botto (2011: 18), en los noventa, “los mercados marcaron el ritmo y el carácter de la integración”. En los dos mil, junto con el cambio político registrado en los niveles nacional y regional, los empresarios comenzaron a incorporar las cuestiones sociales a su agenda. Su capacidad de llegada se materializó, entre otras cosas, en la liberalización de la movilidad laboral, fronteriza y temporal, en la inclusión de “derechos de los emprendedores” en normas como la DSL y en el carácter no vinculante de esta norma. El presidente de la CCSCS (entrevista, CABA, 29/10/2015) aporta su percepción con respecto al poder de llegada de los empresarios a los gobiernos, en el caso del Ministerio de Trabajo:

[en el Ministerio de Trabajo] siempre tienen un respeto que no es recíproco, un excesivo respeto hacia la posición de los empleadores. Es más, cuando los empleadores no dan

posición, ellos es como que no asumen ninguna posición esperando a ver cuál es la de ellos. Y si esa posición está encontrada, choca con la posición de los trabajadores, incluso con la posición de ellos mismos, tratan de deshacerse del problema instalándolo en una relación bipartita, es decir arreglémoslo nosotros, trabajadores con los empleadores, y ellos quedan como espectadores.

Luego, a inicios de los dos mil, se elaboraron normas que, al igual que en la década anterior, liberalizaban la movilidad laboral calificada y temporal, pero que luego no entraron en vigor. También se mantuvo, como fue mencionado, la preocupación por las cuestiones fronterizas. La adopción de tantas disposiciones en línea con los intereses de los empresarios denota el poder de llegada de estos sectores a los órganos de gobierno regional así como a los gobiernos nacionales. Sin embargo, a lo largo de los dos mil, con el cambio en el signo político, se redujo relativamente su poder de llegada<sup>382</sup> y las normas adquirieron un carácter diferente, tendiendo a la regularización de los migrantes. En cuanto a los Estados, su rol para la cooperación, coordinación, definición y elaboración de normas regionales fue central. Promueven un discurso “unificador acerca de las formas de movilidad y “fijación” que son aceptables. Además, cubren una gran parte de los costos económicos y políticos de la gestión de la movilidad (Pellerin, 1999a: 478-479). En este trabajo se ha verificado que son los principales definidores de agenda en las instituciones regionales y son también quienes determinan la oferta de política regional.

En la primera etapa, las demandas de los gobiernos coincidieron en torno de la “adecuación” de los “tiempos” de la integración social a los de la comercial y la desvinculación de las cuestiones sociales de las comerciales. Los empresarios apoyaron ambas y los sindicatos, lo contrario. Estos últimos reclamaban que las cuestiones sociales debían tener la misma jerarquía que las comerciales. En general, la libre circulación de las personas era vista de manera negativa por todos los gobiernos. Esto tiene raíz en diversas causas. Una de ellas es la preeminencia del modelo político-económico neoliberal y sus implicancias. Otra puede ser que los órganos estatales encargados de elaborar estas normas eran los de control de las migraciones de cada país, más preocupados por cuestiones de seguridad y control, que por lo tanto, eran más factibles de percibir a esta libertad como una “amenaza”. También, los costos políticos

---

<sup>382</sup> Muchos empresarios entrevistados hicieron referencia a las dificultades que experimentan para poder ser escuchados por los gobernantes nacionales y por los órganos regionales del Mercosur.

de la apertura a las migraciones en un contexto de preeminencia de lo comercial<sup>383</sup> y posterior contexto de crisis económica fueron factores de importancia.

En la etapa posliberal/poshegemónica, los sectores gubernamentales tendieron a ‘independizar’ los asuntos migratorios de los laborales y de seguridad como resultado de demandas generadas por la burocracias “nacionales-regionales” especializadas en migraciones. De esta manera, se creó el FEM y a nivel suramericano, la CSM. El resto de las demandas (particularmente provenientes del principal PR y líder en el tema, Argentina) se centraron en el cumplimiento de las (numerosas y fragmentadas) normas regionales para la movilidad de las personas en la región, lo que se reflejó en el trabajo llevado a cabo en el FEM (estudios de las normas y elaboración de mecanismos para la implementación de las mismas por parte de los Estados). La CSM reflejó el nuevo énfasis en las cuestiones sociales y la visión de las migraciones como aporte a la sociedad de acogida y al migrante como sujeto de derechos.

La coincidencia de los intereses gubernamentales y empresariales en esta etapa fue menor, con excepción de los primeros años (2002-2003) cuando se elaboraron la Visa Mercosur y el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales. En cambio, se mantuvo y renovó el interés por el control de las fronteras y del registro de las migraciones intrarregionales, en línea con la mayor presencia económica-social y política del Estado en esta “época”.

Las asimetrías existentes entre los países del bloque se hicieron visibles en tanto que uno de los socios con mayores recursos económicos y el principal PR marcaron el ritmo de las negociaciones y la oferta de políticas. Como se explica *infra.*, Argentina ejerció un rol de liderazgo en la materia, presentando alrededor del 90-95% de todas las propuestas en materia migratoria en la historia del bloque y Brasil, si bien al inicio del periodo “bloqueó” algunas acciones (en el SGT 11 y al final de las negociaciones por la DSL) su rol para “acompañar” las propuestas argentinas y materializarlas fue crucial. La adopción de políticas regionales acordes a sus intereses permite a los PR tener mayor control sobre la ocurrencia del movimiento migratorio y sus características.

---

<sup>383</sup> Acerca del tratamiento de la cuestión migratoria en los noventa en Argentina por parte de las elites políticas y los discursos predominantes, y su relación con la migración y los costos políticos aquí mencionados, ver Grimson (2006) y Oteiza y Novick (2000).

Como fue visto en el Capítulo 2, las propuestas de los actores que reflejan sus demandas, intereses y poder de llegada, son presentadas en la instancia institucional regional que define una agenda. Los puntos de dicha agenda que terminan siendo parte de la oferta de política regional dependen de los mecanismos institucionales y de votación del PIR.

En el Mercosur, en el periodo estudiado, se crearon distintas instancias institucionales con potestades exclusivas en asuntos sociales. Las creadas en la primera etapa fueron resultado de demandas de la CCSCS por la incorporación de dichas temáticas y para asegurar su propia participación en el proceso. Pero el carácter consultivo otorgado a estos órganos, producto de la coincidencia de intereses de empresarios y gobiernos, llevó a que la concreción de normas de carácter vinculante fuese más dificultosa y, en consecuencia, no se concretaron políticas más comprehensivas en la materia, dando lugar a normas fragmentadas y de carácter técnico. En cambio, las creadas en la segunda etapa fueron resultado de demandas provenientes de algunos sectores de los Estados. Así, el FEM resultó de la presión de los órganos que trabajaban con asuntos migratorios dentro de la RMI, que buscaban que dichos asuntos fuesen separados de los de seguridad.

Dentro de las instituciones regionales se da forma al “cómo” de las políticas regionales. En consecuencia, la falta de eficacia generalmente atribuida al funcionamiento de los órganos del Mercosur, junto al carácter consultivo de los órganos sociolaborales, que complejizaba los procesos de negociación y adopción de normas, son factores que también redundaron en las características que tuvieron dichas políticas. Esta estructura, en línea con el modelo político- económico, era una ventaja para la conformación de una zona de libre comercio pero no lo era para lograr “objetivos más ambiciosos de integración” (Gratius, 2008: 15). La estructura institucional refleja, al igual que las políticas regionales para la circulación de las personas, una “fuerte preferencia por parte de los Estados Partes por preservar la discrecionalidad y la autonomía en su formulación de políticas” (Bouzas, 2005: 3) y tuvo como objetivo original mantener el control de los gobiernos (Bouzas, et.al., 2008: 40) sobre las materias de política de su interés. Este interés estatal por preservar el control y soberanía en los asuntos migratorios se materializó en la falta de entrada en vigor de mucha de la normativa elaborada, así como la falta de aplicación. Como consecuencia, el FEM debió dedicar la mayor parte de su trabajo a lidiar con estos dos problemas (ver Nicolao, 2015).

El proceso decisional llevado a cabo en las instituciones también está mediado por el liderazgo de los actores que participan en ellas. En instituciones intergubernamentales como el Mercosur, el liderazgo de los Estados es el predominante. En procesos asimétricos, los Estados más grandes poseen más influencia que los más chicos en la formación de las demandas, de la agenda y de la oferta.

Como fue visto, son los principales PR, que a su vez generalmente también son los países de mayor desarrollo relativo, quienes determinan la posibilidad y el tipo de movimiento migratorio que se producirá (Zolberg, 1989: 406). En el Mercosur, Argentina, con poder posicional en cuestiones migratorias, fue el país que presentó la mayoría de las propuestas en la materia y ha logrado que la mayor parte fuesen aprobadas por sus socios regionales. Para ello fue fundamental el rol de Brasil, el país con mayor poder agregado, acompañando y promocionando la aprobación de las propuestas argentinas. La coalición entre los dos mayores socios del PIR ayudó a reducir la complejidad de las negociaciones. Dicha “coalición” estaba basada en la existencia de intereses compartidos en la temática, o un “entendimiento político básico” en temas de seguridad y gobernabilidad (Margheritis, 2015; 2013). Dichos intereses provenían de la situación geopolítica de ambos países: poseen fronteras muy extensas y difíciles de controlar, a la vez que muchos inmigrantes en situación de irregularidad como producto de políticas restrictivas heredadas de las dictaduras militares.

En Brasil las migraciones adquirieron más relevancia en la agenda política en la década del dos mil, cuando los patrones de emigración y luego de inmigración regional se hicieron significativos. Sin embargo, al no ser el principal PR a nivel regional, las migraciones no tienen una importancia central en su agenda. Por ello, su rol es propositivo en algunas cuestiones puntuales, relacionadas con intereses específicos<sup>384</sup> o simplemente acompaña y a veces promociona la aprobación de las propuestas argentinas. Muchas veces busca presentar las propuestas como logros propios, para potenciar su imagen de líder regional (como sucedió con el Acuerdo de Residencia y el Estatuto de Ciudadanía).

Argentina busca posicionarse como líder en materia migratoria a nivel regional e internacional, por ello ese país está dispuesto a “hacer los gastos y asumir los riesgos” (entrevista, funcionario MREC, CABA, 17/12/2013). Por esto, durante el periodo estudiado, se comportó como proveedor regional: proveyó monitoreo, implementación

---

<sup>384</sup> Como los visados especiales para eventos deportivos en 2014 y 2016.

de las normas y coordinación colectiva para alcanzar políticas regionales que regulen la movilidad de las personas. De esta forma, Argentina logra “cerrar” (*lock-in*) acuerdos regionales, lo que le permite tener mayor previsibilidad sobre el comportamiento de sus socios, conocer mejor sus políticas e instrumentos en la materia, monitorearlos e instar al cumplimiento de los acuerdos (mediante el acuerdo, la persuasión y compartiendo información, conocimiento e ideas en el FEM y la CSM).

Argentina promocionó normas que 1- exportan sus regulaciones domésticas, regionalizándolas; y 2- autolimitan su potestad soberana de incluir/excluir personas (nacionales del Mercosur) a su sistema de membresía. Esto le permitió crear un régimen funcional a su interés como principal PR y líder temático. Este régimen incrementa la información y por lo tanto el control de la mayor parte de los migrantes residentes en su territorio y crear un sistema que le ayuda a compartir los costos de la gestión de las migraciones con sus vecinos, principales PDO de sus inmigrantes.

Este país pudo ejercer dicho rol debido a su poder posicional en el tema. Su experiencia histórica y su conocimiento, sumados al discurso y las acciones en pos de los derechos humanos adoptados en la última década (extendida) son reconocidos por sus socios, que lo perciben como “coherente” y adoptan muchas de sus propuestas e ideas.

El otro factor interviniente en el proceso de elaboración de políticas regionales para la circulación de las personas son los procesos de socialización y las redes de políticas que operan en las instituciones, en diversos niveles. Están formadas por funcionarios con conocimientos específicos en el tema, sin jerarquías claras y con membresías superpuestas (por ejemplo, los “funcionarios nacionales-regionales”, ver Perrotta, 2013). Las interacciones llevadas a cabo en las instituciones regionales “dan forma” a la agenda y a las políticas a través de un regateo entre diversos actores.

Muchos de los actores entrevistados señalaron al incremento de la interacción entre sí, resultado del PIR, como un aspecto positivo e incluso un “logro” de la integración. La coordinación de posiciones, creación de coaliciones y estas interacciones sostenidas sirvieron para reforzar a la regionalización como proceso de cooperación, integración y cohesión que crea un espacio regional (De Lombaerde, et al, 2010: 736), el crecimiento de la integración social (*societal*) dentro de una región y los procesos de interacción social y económica que “frecuentemente” no están dirigidos desde una instancia institucional (Hurrell, 2002: 39). De esta manera, se generaron ideas, percepciones y

objetivos compartidos. Muchos actores incluso expresaron sentirse ‘mercosureños’, y haber ‘superado’ la lógica nacional, para enfocarse en la regional.

Estos resultados ‘intangibles’ de la cooperación provienen de la creciente interconexión de las burocracias regionales, cada vez más profesionalizadas, que dio lugar a procesos de socialización y aprendizaje mutuo. Así y llevó a que los *policymakers* vieran al proceso de cooperación como “un fin en sí mismo” (Gómez Mera, 2005: 139, trad.propia).

En la década del noventa estas redes reflejaron una lógica más tecnocrática, centrada en la regulación de las migraciones laborales. Dicha lógica ocultaba la dimensión política proyectada en las políticas (públicas) regionales, que permite tener en cuenta los intereses y objetivos de los actores intervinientes en su elaboración. En esta etapa, las normas alcanzadas reflejan la participación de actores del mundo empresarial ya que jerarquizan la liberalización de la circulación de los ‘factores productivos’ en torno a los intereses del mercado.

A esto se suma que las actividades llevadas a cabo en los órganos sociolaborales en los noventa sirvieron para aumentar los niveles de información y comunicación entre los Estados, generar ideas compartidas y conceptos comunes lo que redundó en un aumento de la confianza.

Con esta base, en los dos mil hubo una continuidad en las redes de políticas generadas en la década anterior, así como en los conceptos e ideas compartidas, lo que se reflejó en la creación de normas tales como la Visa Mercosur o el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales. Sin embargo, la nueva década se caracterizó por que la agenda tendió a “reflejar” la de los actores políticos clave, los presidentes, quienes tienen un protagonismo trascendental en el *policymaking* del Mercosur (Malamud, 2011; Malamud y Schmitter, 2006). Así, las políticas tendieron a reflejar la mayor presencia del Estado en la economía, y consideraciones de justicia social y derechos humanos. Si bien las cuestiones sociales ya habían formado parte de los debates en las instituciones regionales en la década anterior, en la del dos mil el color político de los gobiernos y el nuevo paradigma de la IR permitió consolidar estas ideas, darles visibilidad, incorporarlas en la agenda, lograr consensos e implementar las medidas. Es el caso del Acuerdo de Residencia, ideado por algunos funcionarios en la etapa anterior, pero cuya implementación (y monitoreo) se hizo efectiva bajo gobiernos populistas/neodesarrollistas/de izquierda. La acción generada en las redes de políticas, en interacción con el contexto histórico-político-ideológico, permitió el desarrollo

relativamente autónomo de la esfera migratoria, en contraste con la falta de avances en la integración económico-comercial e incluso institucional, siguiendo un patrón que Schmitter (1970) calificó como “*spill-around*”.

Estas redes de políticas estaban integradas por actores de diversos sectores que incluían a funcionarios de OIs, especialistas o consultores en migraciones, asuntos laborales o de seguridad social, muchos de los cuales presionaron en pos de la incorporación de estándares internacionales en las políticas regionales y nacionales. Mediante su participación en reuniones, conferencias, foros, seminarios, capacitaciones y eventos difundieron sus ideas, intereses y conocimientos, influyendo en los *policymakers*. Particularmente, la interacción sostenida en las nuevas instancias institucionales creadas para tratar exclusivamente cuestiones migratorias, el FEM y la CSM, llevó a que se generaran y consolidaran nuevos consensos e ideas compartidas. Las redes de políticas colaboraron con la adopción de posiciones comunes en cuanto a los principios que deben guiar las políticas migratorias frente a foros internacionales o instancias multilaterales extra regionales. A su vez, fortaleciendo la internacionalización de las políticas regionales, a través de estas redes, la CSM adoptó muchos principios e ideas presentes en otros foros regionales, tales como la importancia de los derechos humanos o del aporte de los migrantes a las sociedades receptoras. La creación de posiciones regionales compartidas también sirvió para fortalecer la creación de una identidad común, particularmente frente a las políticas restrictivas que están aplicando los países desarrollados.

Las OIs (particularmente la OIM) tuvieron un rol muy activo en el proceso de elaboración de políticas, colaborando con recursos, conocimiento, promoviendo el diálogo en determinadas cuestiones, los consensos y las ideas y conceptos compartidos. De esta manera, influyeron para que los *policymakers* adoptaran ideas vinculadas a los derechos de los migrantes, cooperaran y definieran una agenda conjunta.

En el caso de Paraguay, las redes de políticas colaboraron para construir normas de “buena gobernanza”. Debido a que este país, al ingresar al Mercosur no contaba con una burocracia consolidada, su pertenencia al PIR influyó para la formación, por ejemplo, del Ministerio de Trabajo en 2013 y para la adopción de normas en línea con los estándares internacionales. Por la mencionada falta de consolidación burocrática, corrupción, la falta de institucionalidad y de conocimiento de cuestiones técnicas, este país tuvo el rol del más reticente para la aprobación de las normas regionales. Las redes de políticas, y particularmente los OIs tuvieron un papel destacado para que Paraguay

comprendiera la normativa y sus consecuencias, a la vez que le otorgaban más credibilidad a las políticas regionales, y finalmente cambiara de postura.

A pesar de esto, cabe recordar que la influencia de las redes de políticas en el *policymaking* se refleja en el carácter de las normas, y que la decisión final es de los Estados y en PIR de carácter intergubernamental, de los gobiernos.

En cuanto a la oferta de políticas, las propuestas resultaron ser en su mayoría de tipo cooperativo. En los noventa, como fue mencionado, las políticas estuvieron centralizadas en cuestiones económicas, laborales, fronterizas y de control/seguridad, adquirieron un carácter fragmentario y regulaban aspectos puntuales de la movilidad de las personas, permitiendo solo estancias cortas de residencia. Además, en general, prevén la definición e interpretación final de los derechos otorgados a la legislación doméstica de los Estados parte. Esto denota el interés en resguardar la soberanía en una cuestión con altos costos políticos y beneficios concentrados. Generalmente, las disposiciones a favor de la preeminencia de la normativa doméstica fueron introducidas por presión de los PR (Argentina y Brasil), lo cual sugiere que, en esta primera etapa, mientras se intentaba liberalizar la circulación de los “factores de producción”, con la liberalización de la circulación de las personas sucedía lo contrario.

Como fue dicho, prácticamente todas las normas elaboradas en la primera etapa se centran en las migraciones laborales y el control de las fronteras. Regulan cuestiones puntuales en el área de facilitación y regulación de flujos migratorios, a lo que se suma que ninguna prevé mecanismos especiales para asegurar la ejecución de las decisiones tomadas, lo que colabora para que sean políticas de tipo cooperativo. Así, se refleja la influencia y poder de llegada de actores y sectores económicos cuyos beneficios en la materia están concentrados.

La centralización del *policymaking* en la regulación de la circulación de trabajadores migrantes y fronterizos en los noventa funcionó como limitación del alcance de las políticas y de la cantidad de personas a quienes aplicaban las normas regionales. Este acotado alcance también imprimió de un carácter “técnico” a las políticas. La norma de mayor alcance elaborada en esta etapa, la DSL, es de carácter declarativo, no vinculante, en línea con la mayor parte de los acuerdos multilaterales en materia migratoria de las últimas décadas, todo lo cual tiende a reproducir las características de las normas a nivel internacional.

La tendencia economicista de las políticas registrada en esta etapa deriva del modelo político -económico neoliberal predominante que ubicaba a las cuestiones comerciales y económicas en el centro de la agenda regional. Como las políticas públicas regionales, al emanar de órganos de gobierno regional, guardan relación con un proyecto de poder (Vilas, 2011), evidencian en ellas dicho proyecto y modelo político, así como las metas políticas de los distintos actores parte del proceso. El modelo neoliberal se materializa en la reducción del tratamiento de las cuestiones migratorias a su aspecto laboral, en la generación de una multiplicidad de instancias institucionales con mandato en materia social pero sin poder decisorio, en el “ocultamiento de la dimensión política” a través de su presentación como asuntos técnicos y la participación en la elaboración de las normas de actores y sectores económicos concentrados en las decisiones sobre la liberalización comercial (Perrotta, 2013: 93-94).

En la segunda etapa, la liberalización de la circulación de los factores de producción siguió siendo un objetivo, pero ya no tuvo la misma urgencia y relevancia que en la anterior. Entonces, las políticas para la circulación de las personas adquirieron un carácter dual: por un lado se liberalizó la residencia de los mercosureños y se adoptó una retórica y normas que contemplaban y ampliaban los derechos humanos de los migrantes, pero por el otro se buscó mejorar los controles fronterizos y se mantuvo la fragmentación normativa de la etapa anterior. Pero las normas que preveían amplios derechos para los migrantes, e incluso el derecho a la libre circulación eran de carácter no vinculante, reproduciendo las características de las del nivel internacional, o simplemente no fueron aprobadas (como la Carta de Derechos Fundamentales o el Estatuto del Trabajador Migrante), mientras que las vinculantes estaban orientadas a mejorar los controles fronterizos o, como indicaron los funcionarios entrevistados, a tener un mejor registro de la población migrante a través del otorgamiento de la residencia. Así, si bien existió un mayor interés de los actores y presencia de las cuestiones humanitarias y sociales en la agenda y en los discursos, los objetivos de las políticas apuntaron al incremento de la información sobre la población por parte del Estado, así como la reducción de los costos de la gestión de las migraciones por parte del principal PR. Esto último se realizó básicamente a través de la regionalización de muchas de sus regulaciones domésticas y el incremento de la información sobre las políticas migratorias de los socios. De esta forma, en un contexto de globalización, los Estados siguen manteniendo su soberanía sobre una de las áreas en las que menos están dispuestos a adoptar normas comunes.

El carácter de las políticas en esta etapa, particularmente su orientación en cuestiones sociales y de derechos humanos está relacionado con el modelo político y el tipo de regionalismo adoptado a partir de los dos mil. En contraposición a la etapa anterior, el nuevo esquema agregó a la visión comercial una dimensión ciudadana de la integración. A esto se suma el mencionado cambio de mentalidad de los empresarios, la modificación de su poder de llegada, y el cambio de ideas experimentado dentro de los órganos de seguridad de los Ministerios del Interior.

La “dimensión política” que tienen las políticas públicas es visible en tanto que en este momento el Estado cobró mayor presencia en los niveles cultural, social y económico, la política, en contraposición al libre mercado, tuvo prioridad y la justicia y equidad social y la redistribución de recursos cobraron una renovada relevancia, especialmente en el plano discursivo.

La importancia de las cuestiones fronterizas y las medidas para el control de la entrada y salida de personas del territorio en ambas etapas se debe a diversos factores. Primero, ese patrón es uno de los más relevantes a nivel regional. Además, las fronteras son lugares en los que las actividades productivas son especialmente sensibles a la circulación de la mano de obra entre las fronteras, a lo que se suma la importancia que se le otorgan en nuestros países en particular.

En los noventa, en un PIR que se encontraba en sus primeras etapas de formación, el fin de facilitar la circulación de los “factores productivos” y liberalizar el comercio llevó a que la regulación de las fronteras requiriera de inmediatez, por ello fueron objeto de las primeras medidas migratorias regionales.

En la etapa posliberal/poshegemónica, la convivencia de la liberalización (“a medias”) de la residencia regional, junto con los controles fronterizos llevó a situaciones “paradójicas”, en las que personas que pueden acceder a la residencia de otro Estado no logran cruzar la frontera. Por ello cabe preguntarse, ¿por qué se generaron normas que llevaron a este tipo de situación?

Argentina, el líder en políticas migratorias a nivel regional, es el país que presentó más propuestas en la materia, sugiriendo la adopción de sus propios métodos de control a sus socios. Brasil, el país con mayor poder agregado, interesado en el control eficiente de las fronteras pero para quien el tema no es prioritario, apoyó y acompañó estas propuestas.

En la cuestión del control fronterizo es donde radica la principal diferencia entre los distintos sectores del Estado. Para los Ministerios del Interior la libre circulación (transfronteriza) podría ser obtenida cambiando la naturaleza del control, siguiendo el modelo europeo establecido en el sistema Schengen. En cambio, los Ministerios de Relaciones Exteriores tienen posiciones más flexibles y pluralistas. Las diferencias entre ambos organismos estatales se visualizan en el desarrollo disímil de posiciones y políticas en el FEM y la CSM. Mientras que el primero está compuesto principalmente por las direcciones de migraciones (en consulta con las cancillerías, lo que no siempre sucede), la segunda es coordinada por las cancillerías, lo que explica su mayor orientación en cuestiones de política exterior. Pero dado que la CSM es una instancia consultiva y el FEM toma decisiones vinculantes, las visiones de los Ministerios del Interior predominan en el *policymaking* regional. A esto se suma que los encargados de gestionar las políticas migratorias domésticas de los Estados miembros analizados son estos mismos ministerios, y la Policía Federal en el caso de Brasil. La “captura” de la gestión de las migraciones por parte de estos sectores lleva que diversos actores no gubernamentales compartan la percepción de que los Estados siguen teniendo una concepción securitaria de las migraciones, a pesar de que, sobre todo en la segunda etapa, las declaraciones y los discursos regionales, particularmente en la CSM, apuntan a lo contrario.

De esta manera, las cuestiones de seguridad, vinculadas a los posibles costos políticos, son un obstáculo para liberalizar la circulación fronteriza.

La implementación de las políticas ha sido muy divergente y ha dependido de la norma, el contexto histórico-político y del país. En términos generales, se ha podido visualizar una implementación restrictiva de las normas que entraron en vigor. Por ejemplo, el AMSS ha alcanzado a pocas personas, la TVF no ha tenido resultados satisfactorios, la implementación de los controles integrados y de los canales preferenciales ha sido dispar y no ha sido aplicada a todos los pasos fronterizos o puntos de entrada a los países. La excepción más relevante la constituye el Acuerdo de Residencia, que ha sido implementado de manera expansiva por los principales PR y Uruguay, si bien aún quedan desafíos por delante con Paraguay. Uno de los factores que pueden explicar esta falta de implementación son, primero, la falta de eficacia atribuida al funcionamiento de la estructura institucional del Mercosur en general, así como los problemas derivados del “intergubernamentalismo extremo” (Caetano, 2011), que busca mantener el control

final de los gobiernos sobre la aplicación de las normas. A esto se suma que las instituciones creadas en el área de fortalecimiento institucional son débiles y flexibles. El tribunal de revisión creado en el Protocolo de Olivos fue escasamente utilizado (sólo ocho veces hasta 2016) y sólo los Estados miembro pueden acceder a él, las personas físicas sólo a través de las Secciones Nacionales del GMC del Estado en el que residan<sup>385</sup>. Luego, la implementación a nivel nacional depende en gran medida de la interpretación que las cortes de cada país den a las normas regionales, así como del valor que tengan las mismas en el derecho interno de cada país<sup>386</sup>. Por todas estas razones, el monitoreo de la implementación de las políticas regionales en materia migratoria termina efectuándose mediante la exposición e intercambio de experiencias e ideas, y del diálogo en el FEM y la CSM. Esto contrasta por ejemplo, con el proceso europeo. En la UE, la dupla Comisión Europea- TJUE supervisando la implementación de la legislación común y castigando el incumplimiento han desempeñado un rol fundamental en el desarrollo de los conceptos de trabajador europeo, ciudadano europeo y del derecho a la libre circulación y residencia (ver Acosta Arcarazo y Freier, 2015 y Guild, 2007).

Por lo cual, la implementación de las medidas adoptadas se vislumbra como uno de los principales desafíos que enfrenta el bloque en la materia.

Como fue mencionado, muchos *policymakers* señalaron al aumento en la interacción como un logro mismo del PIR. Los procesos para la creación de políticas regionales permitieron que el proceso siguiese avanzando “hacia la armonización implícita de políticas, promovida por la transferencia de experiencias y conocimiento técnico entre burocracias nacionales y regionales”. Este proceso es producto de la construcción misma de la región y de “procesos de socialización de ideas” (Botto, 2011: 25, Botto y Scardamaglia, 2011) que se dan dentro de esta. Consecuencia todo de la regionalización, como proceso de refuerzo mutuo con el regionalismo. Así, el Mercosur ha tenido entre sus principales “efectos positivos” (si bien no buscado) su capacidad de actuar como instrumento de transferencia de políticas entre los países miembros. El objetivo de estos intercambios “fue *armonizar las prácticas regionales a los patrones y regímenes globales*” (Botto y Scardamaglia, 2011: s/p, cursiva propia).

---

<sup>385</sup> Artículos 39 y 40 del Protocolo del Olivos.

<sup>386</sup> La autora agradece al Dr. Diego Acosta Arcarazo por sus comentarios y observaciones con respecto a estos temas.

Tal armonización a “los patrones y regímenes globales”, pudo verificarse a partir de la evidencia empírica relevada y al análisis realizado permitiendo vincular a las normas en tres niveles. Primero, se evidencia en el accionar de varios actores a favor de la adopción de estándares internacionales, en la aceptación de la participación de la OIT en las instituciones sociolaborales y de la OIM en algunas de las migratorias, así como en las características que adquirieron las normas. Además, el PIR se encuentra enmarcado en el sistema multilateral de comercio y se complementa con él (BID, 2002). Así, incorpora los principios allí establecidos, tales como el de NMF, trato nacional y acceso a los mercados. Luego, el Acuerdo de Residencia reinserta a la libre circulación de personas en la agenda regional y guarda similitudes con la UE: establece un criterio de residencia regional vinculado a la nacionalidad. Pero, a diferencia de la UE, el derecho otorgado sólo tiene efectos bilaterales, entre el migrante y el PR: no se creó un derecho a la residencia *regional*. Sin embargo, este Acuerdo llevó a la modificación de los criterios de residencia y consecuentemente, de las políticas migratorias de los Estados miembro.

A esto se suma la modificación de la ley de migraciones del principal receptor, Argentina.

Como se ha visto en el Capítulo 6, las políticas migratorias domésticas de los Estados miembros del Mercosur tienen similitudes que permiten visualizar tendencias, vinculadas al contexto político, social y económico en el que fueron formuladas. Así, las políticas migratorias heredadas del pasado, y particularmente de las dictaduras de las décadas del setenta y ochenta, que convergían en sus aspectos restrictivos fueron modificándose. Durante la primera etapa analizada del PIR, en un contexto neoliberal, de crisis económica y de un patrón predominantemente emigratorio, el carácter restrictivo de las políticas domésticas se mantuvo, por lo que no se adaptaban a la realidad local y regional, ni a la normativa internacional, e incluso ignoraban sus propias Constituciones Nacionales. Pero en la segunda etapa, luego del hito del Acuerdo de Residencia, Argentina modificó su ley migratoria incluyendo el criterio de nacionalidad allí establecido y principios del derecho internacional (vistos en el Capítulo 4). La siguió Uruguay, quien incorpora el modelo de Argentina, mientras que Brasil tiene proyectos en esta línea y Paraguay se encuentra en proceso de debate interno. Los cuatro países modificaron muchas de sus prácticas y normas internas para estar en línea con las regionales, se buscó la armonización y la convergencia de las políticas migratorias. Y, en casos como el de Paraguay, esto ayudó a mejorar la calidad

de la burocracia. En las nuevas leyes (y proyectos) se considera a la migración como un derecho humano, lo que es novedoso a nivel mundial. Los cambios realizados no sólo se reflejaron en las normas, sino en los discursos, posicionamientos y comportamientos de los países de la región en foros internacionales sobre el tema. Estas modificaciones guardaron estrecha relación con los contextos histórico-políticos, así como con las políticas realizadas a nivel regional, que las influenciaron como resultado de la compleja interacción entre actores con diversos intereses y recursos. A su vez, la adopción de criterios comunes a nivel doméstico0020facilitará la circulación de las personas.

Todos estos factores hacen que se pueda afirmar que las políticas del Mercosur están insertas en un contexto político- económico regional y global, y están vinculadas con las de otras instituciones internacionales. Es decir, que el Mercosur toma parte en el proceso de internacionalización y regionalización de las políticas migratorias.

Como se ha podido ver a lo largo de este trabajo, a nivel regional se logran acuerdos más amplios y que liberalizan la circulación de las personas en mayor medida que los internacionales. Sin embargo, tanto las normas internacionales como las regionales reflejan una misma tendencia: las políticas migratorias provocan más resistencias y debates, y los Estados son más reticentes a adoptar políticas comunes en la materia.

La ‘gestión’ de las migraciones se encuentra íntimamente relacionada con la soberanía y la identidad nacional, siendo uno de los ‘bastiones’ que sostienen los Estados nacionales en el proceso de globalización: la capacidad de determinar quién entra y quién no a su territorio. Entonces, en el periodo estudiado, mientras que en las instancias multilaterales se acordaban medidas para liberalizar la circulación de las personas por motivos de negocios, las reglas que definían las condiciones laborales, de residencia y de ciudadanía seguían siendo potestad de los Estados nacionales.

Mientras que, por un lado, “para mantener sus ventajas competitivas, las economías y sociedades de estos países deben mantenerse abiertas al comercio, la inversión y la migración”, por el otro “contrariamente al movimiento de bienes, capitales y servicios, el movimiento de gente acarrea riesgos políticos mayores”. Este comportamiento de los Estados fue llamado la “paradoja liberal” (Hollifield, 2006: 67).

La medida en la cual las personas son asignadas a las diversas categorías (inmigrante, emigrante, etc.) es aún potestad de los Estados y, por lo tanto, varía en cada uno de ellos, si bien está siendo modificada por los nuevos ‘sistemas de membresía’ como son los PIR. El Mercosur, al instaurar algunas disposiciones que prevén derechos diferenciados para sus nacionales, creó diversas categorías que son formas de membresía “segmentada”.

Si bien la mayor parte de las normas adoptadas en el Mercosur son de tipo “cooperativo”, la cooperación “parece ser la precursora” de la integración, en tanto los Estados, mediante la primera, comienzan a construir la “confianza mutua entre sus élites y la interdependencia suficiente entre públicos más amplios antes de entrar en las mucho más riesgosas (y potencialmente gratificantes) actividades de tipo integrativo” (Schmitter 2011: 9). El Acuerdo de Residencia parece ir en la línea de la integración. Los desarrollos políticos de la década posliberal/poshegemónica, sumados al tiempo que ya lleva de vida el PIR, llevaron a un conocimiento más profundo de los actores participantes. Además, se desarrollaron mecanismos de monitoreo de la implementación de las políticas, si bien no vinculantes, consultivos y basados en el diálogo, lo que muestra la existencia de un interés –al menos de las burocracias especializadas- de incrementar la integración en el área.

Como observa un ex funcionario de la OIM (entrevista, CABA, 24/10/2014) “el tema migratorio era un tema considerado totalmente unilateral de los Estados. [...] 20 años después se ha ido multilateralizando progresivamente”, lo que ha sucedido en el Mercosur, con avances y retrocesos. A su vez, ha nacido la idea de que

somos parte de espacios mayores, sea a nivel andino, sea a nivel de países asociados a Mercosur o del espacio sudamericano en general. Entonces mi percepción frente a esto es que vamos bien, vamos avanzando en una posición de actualización en primer lugar de nuestros conceptos a los nuevos escenarios nacionales e internacionales, es decir estamos superando la visión estrictamente localista o nacionalista para ir a una visión mayor que es a lo que se apunta (Guido Mendoza Fantinato, entrevista vía Skype, 12/01/2016).

Pero a pesar de los avances realizados, sin dudas quedan por delante numerosos desafíos. En una región donde se supo construir uno de los más avanzados del mundo para la circulación de personas persisten las contradicciones: “seguimos aplicando normativas tan draconianas o peores [que las que aplica la UE] entre nosotros [...]”.

Porque todavía seguimos con esta lógica de pensar... el tema del irregular migratorio es un delito y por lo tanto debe ser expulsado de manera radical”.

Si queremos pedirle a otros países o a otros procesos de integración respetos fundamentales debemos partir por el hecho de hacerlo en la propia casa, entonces no podemos estar pidiendo a otras cosas que nosotros no aplicamos (Guido Mendoza Fantinato, entrevista vía Skype, 12/01/2016).

Como observaba una funcionaria del Consejo Europeo (entrevista, Madrid, 12/2/2014), “en el mundo global [y podríamos agregar, especialmente en una región que busca integrarse] no puede ser que tengamos normas migratorias del siglo XIX”.

Los avances en la integración regional dieron lugar a un régimen para la circulación de las personas que realizó logros significativos. El proceso (social) de creación del Mercosur y de Suramérica como región dio lugar a la socialización de las burocracias, y a la idea de pertenencia a un espacio mayor que el nacional, lo cual contribuyó con la formación de identidades compartidas. La libre circulación de personas podría ser la gran expresión de los vínculos e intereses de unión de los suramericanos.

### **8.3. Futuras líneas de investigación**

La realización de esta investigación llevó a indagaciones que buscarán ser profundizadas en trabajos posteriores.

Primero, se examinará con más detalle el proceso de socialización de los funcionarios nacionales y no estatales participantes en el Mercosur para analizar posibles procesos de transferencia de lealtades, del nivel nacional al regional y ahondar en la posibilidad de la conformación de una identidad regional. Para ello, se estudiarán más pormenorizadamente los vínculos entre los actores, los procesos de difusión de ideas y su adopción y redefinición por parte de otros actores.

Segundo, se profundizará en la importancia de los debates domésticos y de la opinión pública con respecto a las migraciones. Particularmente, se estudiará el rol de las cuestiones relativas a seguridad, terrorismo y crimen organizado en la elaboración de las políticas para la circulación de las personas y en la reticencia para adoptar políticas comunes por parte de los Estados. Estos temas no fueron abordados en la presente tesis por no formar parte del objeto de estudio, que se limita a cuestiones estrictamente vinculadas con la circulación de las personas y las migraciones voluntarias.

Tercero, como objetivo de mediano-largo plazo, se ajustará y perfeccionará el modelo de análisis elaborado en esta tesis, para poder aplicarlo a otros PIR y realizar un estudio comparativo cuyo alcance se extienda a los principales procesos de cada continente. El estudio de las políticas para la circulación de las personas en otros PIR puede resultar útil para conocer en el conocimiento de las formas que adquieren en otros contextos específicos, así como la existencia de diversos instrumentos para operacionalizarlas. También puede servir para conocer mejor los grados de avance existentes en la materia a nivel mundial y poder llegar a nuevas reflexiones e interpretaciones.

Finalmente, todo esto será trabajado teniendo en consideración que el estudio de las políticas regionales del Mercosur deben considerar los factores domésticos e internacionales, así como el contexto histórico y político y el modelo de integración que influyen en el nivel regional.

## **Bibliografía citada**

Abbott, K.W. y Snidal, D. (1998). Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 42, No.1 (Feb.). pp. 3-32.

Acharya, A. (2009). Regional Worlds in a Post-Hegemonic Era. Working Paper, Junio. Bordeaux: Spirit.

Acosta Arcarazo, D. (2014). Is Free Movement in Europe an Anomaly? The New Open Borders Policy in South America. *EU Law Analysis blog*. Disponible en <http://policybristol.blogs.bris.ac.uk/2014/11/25/is-free-movement-in-europe-an-anomaly-the-new-open-borders-policy-in-south-america/> (visitado en octubre de 2015).

Acosta Arcarazo, D. y Feline Freier, L. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *REMHU*, Año XXIII, n. 44, jan/jun. Pp. 171-189.

Acosta Arcarazo, D. y Geddes, A. (2014). Comparing migration governance in Europe and South America. *International Migration Governance Blog*. Disponible en <http://migrationgovernance.org/comparing-migration-governance-europe-south-america/> (visitado en octubre de 2015).

Adamson, F. y Demetriou, M. (2007). Remapping the Boundaries of ‘State’ and ‘National Identity’: Incorporating Diasporas into IR Theorizing. *European Journal of International Relations*, 13, (4), pp.490-526.

Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *La hechura de las políticas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguirre, O., Mera, G., Nejamkis, L. (2010). Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía. En S. Novick. *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos. Pp. 51-72.

Albert, M. (2007). ‘Globalization theory’: Yesterday’s fad or more lively than ever? *International Political Sociology* 1. pp. 165-182.

Almeida Freitas de, V. (2009). *A circulação do trabalho no Mercosul e na União Europeia*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Álvarez De La Rosa, M.; Rojas Rivero, G.P. & Molina García, M. (2010). La acción normativa de la OIT en relación con los trabajadores migrantes. En M.I. Ramos Quintana (coord.) *Migraciones Laborales. Acción de la OIT y política europea*. Albacete: Bomarzo. Pp. 151-175.

- Alves Teixeira, R. y Desiderá Neto, W.A. (2012). A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. *Texto para discussão*, noviembre. Brasília: IPEA.
- Arango, J. (2007). Las Migraciones Internacionales en un mundo globalizado. En *Vanguardia*, Dossier n°22. Pp. 6-15.
- Arango, J. (2005). Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración. *Revista Arbor*, CLXXXI, 713, mayo-junio. Pp. 17-25.
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. En *Migración y Desarrollo*, n°1, octubre. Pp. 1-30.
- Asa, P. y Ceriani Cernadas, P. (2008). The Mercosur Accords and Argentina's New Immigration Law. *Beyond Law*, n° 28. Pp. 39-65.
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la Integración Económica*. México: UTHEA.
- Baldoni, E. (2003). The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview. *PIONEUR Working Paper No. 2 – July*. España: Universidad de Alicante.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002). *Más allá de las fronteras. El Nuevo Regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: BID.
- Banco Mundial (BM) (2005). *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism and Development*. Washington: BM.
- Banco Mundial (BM) (2004). *Global Economic Prospects. Trade, Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington: BM.
- Barreto Ghione, H. (1999). *Libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR: un imaginario de la dimensión humana de la integración*. Disponible en: <http://library.fes.de/fulltext/bueros/uruguay/00858.htm> (consultado en febrero 2014).
- Bennett, A. y Elman, C. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. En *Comparative Political Studies*. Vol. 40, num. 2. February. Pp. 170-195.
- Betts, A. (2010). *Migration Governance: Alternative Futures*. Background Paper WMR 2010. Ginebra: OIM.
- Bizzozero, L. (2008). El proceso regional del MERCOSUR en el Siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Vol. 14, No. 19. Pp. 1-22.
- Blanco, C. (2006). Movilidad creciente y emergencia de nuevos enfoques migratorios. En Blanco F. de Valderrama (Ed.). *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos. Pp. 11-32.

- Blázquez Agudo, E.M. (2006). El futuro de la libre circulación de trabajadores. Repensando su contenido a partir de la Directiva Marco sobre mercado interior. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, No. 62. pp. 109-124.
- Bogado, L. (2012). Avances sobre la construcción de una política migratoria del MERCOSUR. El caso de Argentina. En G. Caetano (coord.). *La Reforma Institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: Cefir. Pp. 161-185.
- Borjas, G. (1990). *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*. New York: Basic Books.
- Bosniak, L.S. (1991). Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention. *International Migration Review*, Vol. 25, No. 4, Winter. Special Issue: UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Pp. 737-770.
- Botto, M. (2013). La reforma universitaria en América Latina ¿qué rol juegan las regiones? El Mercosur, un caso para el debate. Documento de trabajo RRII/FLACSO n°67. Disponible en: [http://rrii.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/FLA\\_Estudiantes\\_Mercosur\\_67\\_2013.pdf](http://rrii.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/FLA_Estudiantes_Mercosur_67_2013.pdf) (acceso en diciembre 2013).
- Botto, M. (2011). ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? En *Nueva Sociedad*, N° 232. Marzo-abril. Pp.17-25.
- Botto, M. (s/f). La integración Regional en América Latina ¿es el Mercosur una alternativa para el crecimiento? Documentos de Trabajo FLACSO. Buenos Aires: FLACSO.
- Botto, M. (2004). Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional. En *Perfiles Latinoamericanos*, n°25. pp. 9-41.
- Botto, M. y Scardamaglia, V. (2011). Un fenómeno en continua transformación. *Revista Veintitrés*, abril. Disponible en [http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php?title=Un\\_fen%C3%B3meno\\_en\\_continua\\_transformaci%C3%B3n](http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php?title=Un_fen%C3%B3meno_en_continua_transformaci%C3%B3n) (visitado en diciembre 2013).
- Botto, M., Delich, V. y Tussie, D. (2003). El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del Mercosur. En *Nueva Sociedad* 186. Julio/Agosto. Pp. 114-127.
- Bouzas, R. (2005). MERCOSUR: Instituciones de Gobierno Regional, Asimetrías e Integración Profunda. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Integration and

Regional Programs Department. Regional Operations Department 1. Disponible en <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle.7101.html?searchlang=&doctype=&keyword=Bouzas%252C%2520Roberto&topicdetail=0&id=18426&dctype=Working%2520Papers&dclanguage=en&tagdetail=0&doctypeid=AllPublic&author=Bouzas%252C%2520Roberto&publicationcover=0&jelcodedetail=0&selectlist=Author> (acceso en julio 2012).

Bouzas, R. (2001). El Mercosur Diez Años Después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo Económico*. Vol. 41, n°162 Julio-Setiembre. Pp. 179-200.

Bouzas, R., da Motta Veiga, P., Rios, S. (2007). Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur. En Lagos, R. *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Mimeo. pp. 319 – 347.

Bouzas, R. y Fanelli, J.M. (2001). *Mercosur: integración y crecimiento*. Argentina: Fundación OSDE.

Bouzas, R., Gratius, S., Soltz, H. y Sberro, S. (2008). Teoría y Práctica de las Instituciones y Procesos de Decisión. En Gratius, S. (ed.). *MERCOSUR y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid: Iberoamericana. Pp. 33-95.

Brauner, S. y Brumat, L. (2012). Diásporas y migraciones recientes en la Argentina: una aproximación a las perspectivas en debate. En M.J. Becerra, D. Buffa, H. Noufour y M. Ayala (comps.). *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Pasado, presente y perspectivas desde el Siglo XXI*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Pp. 249-268.

Brettel, C.B. & Hollifield, J.F. (2008). Migration Theory. Talking Across Disciplines. En C.B. Brettel & J.F. Hollifield. *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York: Routledge. pp. 1-29.

Briceño Ruiz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En W. Soto Acosta (ed.). *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José de Costa Rica: FLACSO. Pp. 23-34.

Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. En *Estudios Internacionales*. 175. Pp. 9-39.

Brumat, L. (2015). Con el coyote no hay aduana. Migraciones forzadas, irregulares y gobernabilidad (migratoria) global. En *Voces en el Fénix*. Año 6, núm. 50, noviembre. Pp. 116-123.

- Brumat, L. (2014). Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2002). Tesis de maestría no publicada. FLACSO Argentina.
- Brumat, L. (2013). Políticas migratorias, construcciones de identidad europea y el inmigrante como una “amenaza”. Un análisis de la Directiva del Retorno. En *Diversidad Intercultural.net*. Año 4, Número 6, Junio. Disponible en: <http://www.identidadyalteridad.com.ar/articulos/nro006/06-01-leiza-brumat.pdf> (acceso en enero 2014).
- Brumat, L. (2011). La vulnerabilidad de los inmigrantes como sujetos de Derechos Humanos: un análisis de la SB 1070 del Estado de Arizona. En *Revista AGORA Internacional*, N. 13. Septiembre.
- Brunet Icart, I. y Alarcón Alarcón, A. (2005). Movilidad geográfica del trabajo en la Unión Europea- Obstáculos y desigualdades. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 10, n° 17. pp. 75-100.
- Bustamante, A.M. (2004). Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. En *Aldea Mundo*. Año 8, No. 16. Pp. 16-28.
- Caetano, G. (2011). Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). En G. Caetano (coord.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: Cefir. Pp. 21-74.
- Caetano, G., Vázquez, M. y Ventura, D. (2008). *Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto*. Montevideo: Cefir.
- Canales, A. y Zlolniski, C. (2012). Comunidades Transnacionales y migración en la era de la globalización. En *Notas de Población*. Año XXVIII, N° 73. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones> (acceso en febrero 2012). pp. 221-248.
- Cardesa Salzmán, A. (2007). El marco jurídico del Mercado Común del Sur relativo a la migración laboral: ¿Hacia una libre circulación de trabajadores? En Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J.M. *Migraciones y Desarrollo*. Madrid: Marcial Pons. Pp. 521-535.
- Carranza, M. (2006). Clinging together: Mercosur's ambitious external agenda, its internal crisis, and the future of regional economic integration in South America. *Review of International Political Economy*, 13:5. Pp. 802-829.
- Carrera, S. (2005). What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU? *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November, pp. 699–721.
- Castañeda, J.G. (2006). Latin America's Left Turn. En *Foreign Affairs*. May/June.

Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-05-01/latin-america-left-turn> (visitado en diciembre de 2015).

Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes & J. DeWind (coords.). *Repensando las Migraciones. Nuevas Perspectivas Teóricas y Empíricas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 33-66.

Castles, S. & Miller, M.J. (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Fourth Ed. New York, London: The Guilford Press.

CCSCS (2014). Historia. Disponible en <http://www.ccses.org/index.php/2014-02-10-19-39-57/historia> (visitado en marzo 2014).

Ceccorulli, M.; Channac, F.; De Lombaerde, P. & Fanta, E. (2011). Indicators of intra-regional migration and mobility. En P. De Lombaerde, R. Flores Jr.; P.L. Iapadre & M. Schulz. *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods*. London and New York: Routledge. Pp. 65-97.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA). Disponible en <http://www.eclac.org/celade/migracion/imila/default.asp> (visitado en noviembre 2013).

Ceriani Cernadas, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, n° 233, mayo-junio. Pp. 68-86.

Cohen, R. (1997). *Global Diasporas: an Introduction*. Seattle: University of Washington Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chanda, R. (1999). Movement of natural persons and trade in services: Liberalizing temporary movement of labour under the GATS. New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations.

Charnovitz, S. (2002). WTO norms on international migration. Paper prepared for IOM workshop on existing international migration law norms; DRAFT; April 30 2002.

Comisión de Derecho Internacional (CDI) (2002). Chapter IX: Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law. fifty-fourth session at Geneva, Switzerland, from 29 April to 7 June and 22 July to 16 August 2002. <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2002/english/chp9.pdf> (visitado en Julio 2011).

Claro de Abreu Batista, C. (2015). As Migrações Internacionais no Brasil sob uma Perspectiva Jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. *Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais*, v. 1, n. 1. pp. 119-210.

Claro de Abreu Batista, C. y Fauth Júnior, S.S. (2015). O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. En A.M. Nogales Vasconcelos y T. Botega. *Política migratoria e o paradoxo da globalização*. Porto Alegre: EDIPUCRS. Pp. 75-103.

Comisión de Derecho Internacional (2003). Report on the Work of its Fifty- Fifth Session; August 2003; <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2003/2003report.htm> (visitado en Julio 2011).

Condinzani, M., Lang, A. & Nascimbene, B. (2008). *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*. Leiden- Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Cornelius, W. A. & Tsuda, T. (2004). Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention. En W.A. Cornelius, T. Tsuda, P.L. Martin & J.F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration. A Global Perspective* (pp. 3-48). California: Stanford University Press.

Corres, G.A. (1997). La necesidad de identificar las prioridades regionales en el espacio socio-laboral del Mercosur. *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 12. Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10087/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10087/Documento_completo.pdf?sequence=1) (visitado en enero 2014).

Cortina, R.E. & Robles, A.J. (2006). *Mercosur, integración y sociedad de trabajo*. Buenos Aires: Corregidor.

Crosby, A. (2006). Las Fronteras de la Pertenencia: reflexiones sobre las Políticas de Migración entrando al siglo XXI. *InterPares*, No.7, junio. Disponible en [http://www.interpares.ca/es/publications/pdf/Las\\_Fronteras\\_de\\_la\\_Pertenencia.pdf](http://www.interpares.ca/es/publications/pdf/Las_Fronteras_de_la_Pertenencia.pdf) (visitado en agosto 2012).

Czar de Zalduendo, S. (2010). Derecho Internacional y Derecho de la Integración. En S. Negro (dir.). *Derecho de la Integración. Manual*. Buenos Aires: Euros Editores. Pp. 23-30.

Da Motta Veiga, P. y Ríos. S. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. En *Serie Comercio Internacional*. 82, julio. Santiago de Chile: CEPAL.

- Daza, E. (2006). América del Sur. La CAN y la integración sudamericana. En *Revista ALEM*. N. 414-415, 4 de diciembre. Disponible en <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1457> (visitado en enero de 2016).
- De La Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo. En *Nueva Sociedad*. Pp- 1-17.
- De Lombaerde, P., Macovei, M.C., Schröder, S., Deacon, B. (2011). Reinforcing Regional Rights: Labour and Migration. Disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch-Archive/Detail/?ord655=grp1&ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=132402> (visitado en septiembre 2011).
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F., Van Lagenhove, L. & Baert, F. (2010). The problem of comparison in comparative regionalism. *Review of International Studies*. Vol. 36, Issue 03, July. pp. 731-753.
- De Lombaerde, P. y Van Lagenhove, L. (2005). Indicators of Regional Integration: Methodological Issues. IIS Discussion Paper No. 64.
- De F. Ribeiro, D. y Kfuri, R. (2010). A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. *Observatório Político Sul Americano-Observador On-Line*, Vol. 5, n°4. Disponible en: [http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/66\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_5\\_n\\_4.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/66_observador_topico_Observador_v_5_n_4.pdf) (visitado en febrero de 2016).
- Deacon, B. & Nita, S. (2011). Regional Integration and Free Movement across borders: the role of social policy in enabling and preventing access to social entitlements by cross-border movers. Europe and Southern Africa compared. Paper delivered at the RISC 2011 Conference Social Cohesion: the missing link in regional integration? Hunters Rest Hotel Rustenburg South Africa, 30 Nov.-3<sup>rd</sup> Dec.
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue européenne des migrations internationales* vol. 23- n°1. Disponible en: <https://remi.revues.org/3611> (visitado en febrero de 2014).
- Durand, J. (2009). Processes of Migration in Latin America and the Caribbean (1950-2008). Human Development Research Paper 2009/24. PNUD.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*. Vol. 14, no. 4.

- Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. CARI. Disponible en [http://www.argentina-rree.com/home\\_nueva.htm](http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm) (visitado en diciembre 2012).
- Ermida Uriarte, O. (1998). La ciudadanía laboral en el Mercosur. *Derecho laboral*, n° 190. pp. 1-19.
- Ermida Uriarte, O. (1997). Instituciones y Relaciones Laborales del Mercosur. *Revista de Derecho*, Vol. VIII, pp. 183-198.
- Eurofound (2015). *Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fanjul, G. (2010). Migraciones internacionales: las consecuencias de gobernar el siglo XXI con políticas del XIX. En *Revista ARI* 56/2010. Pp. 1-8.
- Favell, A. (2008). Rebooting Migration Theory. Interdisciplinarity, Globality, and Postdisciplinarity in Migration Studies. En C.B. Brettel & J.F. Hollifield. *Migration Theory. Talking across Disciplines* (pp. 259-278). New York: Routledge.
- Fawcett, L. (2003). Regionalism in Historical Perspective. En L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 9-36.
- Ferreira, M.C. y Payssé, S. (2003). *La formación profesional en el Mercosur*. Montevideo: OIT/Cinterfor. Disponible en <http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/formaci%C3%B3n-profesional-mercosur> (visitado en abril 2012).
- Forni, P. (2012). De Bacon y Mill a la lógica difusa. *Prisma Social. Revista de investigación social*, no. 5. Madrid: Fundación IS+D. Disponible en: <http://www.isdfundacion.org/publicaciones/revista/numeros/9/secciones/tematica/02-logica-difusa.html> (visitado en febrero 2014).
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso. Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, Año 3, no. 5. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador. Disponible en: <http://www.bibliotecausal.org.ar/index.php/miriada/article/view/5> (visitado en febrero 2014).
- Freeman, G.P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*, 29 (4), pp. 881-902.
- Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista: una vía de acceso al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.

- Geronimi, E. (2004). Admisión, contratación y protección de trabajadores migrantes. *Panorama de la legislación y la práctica nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Perú, Portugal y Uruguay. Estudios sobre Migraciones Internacionales*, 70. Ginebra: OIT.
- Gillingham, J. (2003). *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Giubboni, S. (2007). Free Movement of Persons and European Solidarity. En *European Law Journal*, Vol. 13, No. 3, May 2007. pp. 360–379.
- Giustiniani R. (2004). Fundamentos de la ley. En R. Giustiniani. *Migración: un derecho humano- Ley de Migraciones N°25.871*. Buenos Aires: Ed. Prometeo. Pp. 19-42.
- Glick-Schiller, N., Basch, C., Szanton-Blanc (eds.) (1995). *Towards a Transnational Perspective on Migration. Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. New York: New York Academy of Sciences.
- Global Commission on International Migration (GCIM- CMMI) (2005). *Migration in an interconnected world: New directions for action*. Suiza: GCIM.
- Goizueta Vertiz, J.M. (2011). La libertad de desplazamiento del ciudadano europeo y de los nacionales de terceros países asimilados. Ponencia presentada en el Congreso La libre circulación de personas en los Sistemas de Integración Económica: Modelos Comparados. Madrid, España.
- Gómez Mera, L. (2005). Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence. *Journal of Latin American Studies*, 37. Pp. 109-150.
- González, M. y Jara, A. (2007). El dilema entre las migraciones regionales y la ciudadanía comunitaria en el Mercosur. En *Mercosur Parlamentario*, n°6, pp. 22-28.
- Gratius, S. (2008). Introducción. En Gratius, S. (ed.). *MERCOSUR y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid: Iberoamericana. Pp. 13-31.
- Gratius, S. (2007). La “tercera ola populista” de América Latina. Working Paper/Documento de Trabajo 45, octubre. Madrid: Fride.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina. en Grimson, A. y Jelin, E. (comp.), *Migraciones regionales hacia la Argentina: Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Grugel, J. (2005). Citizenship and governance in Mercosur: arguments for a social agenda. *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 7. Pp. 1061-1076.

- Gudynas, E. (2005). El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso. *Observatorio Hemisférico*, 28 de septiembre.
- Guild, E. (2007). Citizens Without a Constitution, Borders Without a State: EU Free Movement of Persons. En A. Baldaccini, E. Guild y H. Toner. *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. US-Canada: Hart Publishing. Pp. 25-55.
- Gurrieri, J. (2005). El proceso consultivo en América del Sur: La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat. UN/POP/EFM-MIG/2006/06. Ciudad de México, 30 noviembre-2 de diciembre.
- Haas, R. (1971). The study of regional integration: Reflections on the joy and anguish of Pretheorizing. En Lindberg, L. y Scheingold, S.A. (eds). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press. pp.3-42.
- Hammar, T. (comp). (1985). *European Immigration Policy: A comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration Systems: An Approach*. Oxford: Clarendon Press.
- Hansen, R. (2010). *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series No. 38. Ginebra: OIM.
- Hasenau, M. (1991). ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis. En: *International Migration Review*. Vol. 25, No. 4, Special Issue: U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Winter, 1991), pp. 687-697.
- Held, D. & McGrew, A., Goldblatt D. & Perraton, J. (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, CAL: Stanford University Press.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5:3. Pp. 457-472.
- Hettne, B. (1999). Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. En: B. Hettne, A. Sapir y O. Sunkel. *Globalism and the New Regionalism*. New York: St. Martin's Press.
- Hollifield, J. F. (2008). The Politics of International Migration. How Can We “Bring the State Back In?”. En C.B. Brettel & J.F. Hollifield. *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York: Routledge. pp. 183-237.

- Hollifield, J.F. (2006). El emergente Estado migratorio. En A. Portes & J. DeWind (coords.), *Repensando las Migraciones. Nuevas Perspectivas Teóricas y Empíricas* (pp. 66-96). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hollifield (1992). *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hurrell, A. (2005). The Regional Dimension in International Relations Theory. en M. Farrell, B. Hettne, and L. Van Langenhove, eds. *Global Politics of Regionalism: An Introduction*. London: Pluto Press. Pp. 38-53.
- Hurrell, A. (2003). Regionalism in the Americas. En Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. pp. 250-282.
- Hurrell, A. (2002). Regionalism in Theoretical Perspective. En Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. pp. 39-45.
- Hurrell, A. y Fawcett, L. (2003). Conclusion: Regionalism and International Order? En L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. pp. 309-327.
- Ipsen, P. and Nicolaysen, G. (1964). Haager Kongress für Europarecht und Bericht über die aktuel, le Entwicklung des Gemeinschaftsrechts. *Neue Juristische Wochenschrift*, n.17. Pp. 339-344.
- Joppke, C. (1998). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, 50 (2). pp. 266-293.
- Jordan, B. & Duvell, F. (2003). *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*. UK: Polity Press.
- Kalthenthaler, K. y Mora, F.O. (2002). Explaining Latin American economic Integration: the case of Mercosur. En *Review of International Political Economy*. 9:1. Pp. 72-97.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Klekowski von Koppenfels, A. (2001). *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. IOM Migration Research Series No. 3. Ginebra: OIM.
- Kollwelter, S. (2007). Immigration in Luxembourg: New Challenges for an old country. Migration Policy Institute. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/article/immigration-luxembourg-new-challenges-old-country> (visitado en febrero de 2016).

- Koslowski, R. (2008). Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime. En: Chamie, J. y Dall'Oglio, L. (eds.). *International Migration and Development Continuing the Dialogue: Legal and Policy Perspectives*. Geneva- New York: Center for Migration Studies (CMS) and International Organization for Migration (OIM). pp. 103–144.
- Krasner, Stephen D. (ed). 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krauthammer, C. (1990/1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*. Vol. 70, No. 1. America and the World 1991/1991. Pp. 23-33.
- Kunz y Leinonen (2008). Europa sin fronteras: ¿retórica, realidad o utopía? En A. Pécoud y P. De Guchteneire. *Migración sin fronteras. Ensayos sobre la libre circulación de personas*. Paris: UNESCO. Pp. 189-218.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laursen, F. (2010a). Regional Integration: Some Introductory Reflections. En Laursen, F. (ed.). *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond*. England: Ashgate. Pp.13-31.
- Laursen, F. (2010b). Requirements for Regional Integration: A Comparative Perspective on the EU, the Americas and East Asia. En Laursen, F. (ed.). *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond*. England: Ashgate. Pp. 239-269.
- Lázaro Sánchez, J.L. (2000). La libre circulación de trabajadores y las dificultades de desplazamiento de los desempleados. *Derecho y conocimiento*, vol.1. pp. 415-425.
- Levy, J.S. (2002). Qualitative Methods in International Relations. En Brecher, M y Harvey, F. P. (eds.). *Millennial Reflections on International Studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press. pp. 432-454.
- Lieberson, S. (1992). Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases. En Ragin, C. & H. Becker (eds.). *What is a Case: Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linde Paniagua, E. (2003). La libre circulación de los trabajadores versus libre circulación de las personas. La ciudadanía europea. *Revista de Derecho de la Unión europea*, nº5- 2 semestre. pp. 15-36.
- Lisbôa Gruppelli, J. (2009). A migração laboral no Mercosul a partir de análise dos Acordos sobre Residência: entre ousadia e timidez. *Ajuris*. Disponible en: [http://www.ajuris.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124:a-](http://www.ajuris.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124:a-)

[migracao-laboral-no-mercosul-a-partir-da-analise-dos-acordos-sobre-residencia-entre-ousadia-e-timidez&catid=56:ponto-de-vista&Itemid=20](#)

Lonnroth, J. (1991). The International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families in the Context of International Migration Policies: An Analysis of Ten Years of Negotiations. *International Migration Review*. Vol. 25, No. 4. Special Issue: U.N. International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Winter. Pp. 710-736.

Lopes Patarra, N. (2005). Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 19 no. 3, July/Sept. Disponible em

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002)

(visitado en abril de 2014).

López Sala, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*. Barcelona: Anthropos.

Lopes Patarra, N. (2006). Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados*, 20 (57). pp.7-24.

MacDonald, E. y Cholewinski, R. (2007). *The Migrant Workers Convention in Europe. Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives*. UNESCO migration studies 1. Paris: UNESCO.

Magdeleine, J. y Maurer, A. (2008). Measuring GATS Mode 4 Trade Flows. WTO Staff Working Paper ERSD-2008-05. Disponible en [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd200805\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200805_e.pdf) (visitado en marzo 2014).

Maguid, A. (2008). Políticas migratorias y fronteras socioeconómicas en el Cono Sur. En A. Pécoud y P. De Guchteneire (dirs.). *Migración sin fronteras. Ensayos sobre la libre circulación de las personas*. Paris: UNESCO. Pp. 341-364.

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, vol. 6, núm. 2, julio-diciembre. pp. 219-249.

Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32, 6. Pp. 637-657.

Malamud, A. (2008). The internal agenda of MERCOSUR: interdependence, leadership and institutionalization. En Jaramillo, Grace (ed.). *Los nuevos desafíos de la integración: más allá del regionalismo*. Quito: FLACSO. Pp. 115-35.

- Malamud, A. y Schmitter, P.C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 181. pp. 3-31.
- Mamdouh, H. (2008). Mode 4 –Definition, commitments, state of play in the negotiations. Presentation prepared for the WTO Symposium *Mode 4 of the GATS, Taking stock and moving forward*, Geneva, WTO, 22–23 September.
- Mansfield, E.D. & Solingen, E. (2010). Regionalism. *Annual Review of Political Science*. 13. pp. 145-163.
- Mansueti, H.R. (2002). La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Su importancia práctica y jurídica. En Uriarte, O.E. *Eficacia jurídica de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*. Montevideo: OIT. pp. 187- 208.
- Margheritis, A. (2015). Mercosur’s post- neoliberal approach to migration: from worker’s mobility to regional citizenship. En D.J. Cantor, L. Feline Freier, J.P. Gaucci (eds.). *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. London: ILAS. Pp. 57-80.
- Margheritis, A. (2013). Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur. *Review of International Political Economy*, 20:3. Pp. 541-575.
- Margheritis, A. y Hummel, W. (2010). Linking Regional Integration and Migration Policies in Europe and Latin America: facts and concepts in comparative perspective. Paper to be delivered at the Fifth Pan European Conference on EU Politics, Porto, Portugal; June 24-26. Draft.
- Mármora, L. (2004). *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Mármora, L. (2003). Mercosur y políticas migratorias. *Clarín*, 21 de julio. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/07/21/o-01901.htm> (visitado en agosto de 2014).
- Mármora, L. y Cassarino, M. (1997). Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR. *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 12. Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10089/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10089/Documento_completo.pdf?sequence=1) (visitado en enero 2014).
- Martin, P. y Widgren, J. (2002). International Migration: Facing the Challenge. En *Population Bulletin*. Vol. 57, No.1.
- Martin, L.L. y Simmons, B.A. (1998). Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*. Autumn, Vol.52, 4. Pp. 729-757.

- Martínez, D. (2002). Las normas de la OIT sobre migraciones laborales. *Las migraciones internacionales en América Latina y el Caribe*, ed. 65 mayo-agosto.
- Martínez, J. y Vono, D. (2005). Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del Siglo XXI. *Revista de Geografía de Norte Grande*, 34. pp. 39-52.
- Martínez Pizarro, J. (2001). Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina. *Migraciones Internacionales*, Vol. Núm. 1, julio-diciembre. Pp. 89-110.
- Martínez Pizarro, J. y Stang, M.F. (2006). El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana. En *Papeles de Población*. Abril-junio, n. 048. Pp. 77-106.
- Martínez Pizarro, J. y Stang Alva, M.F. (2005). *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada- Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*. Santiago de Chile: Programa Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Martínez Pizarro, J. y Villa, M. (2005). International migration in Latin America and the Caribbean: a summary view of trends and patterns. New York: United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development. Population Division. Department of Economic and Social Affairs.
- Martínez Puñal, A. (2005). *El Sistema Institucional del Mercosur: de la Intergubernamentalidad a la Supranacionalidad*. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones.
- Massey, D.S. (1999). Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis. En C. Hirschman, P. Kasinitz & J. DeWind (Eds). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation. Pp. 34-52.
- Massey, D.S., Arango, J., Graeme, H., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, J.E. (2006). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. En A. Messina & G. Lahav, *The Migration Reader. Exploring Politics and Policies*. USA -UK: Lynne Rienner Publishers. pp. 34-62.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Messina, A. & Lahav, G. (2006a). Approaches to the Study of International Migration. En A. Messina & G. Lahav, *The Migration Reader. Exploring Politics and Policies*. USA -UK: Lynne Rienner Publishers. pp. 31-33.
- Messina, A. & Lahav, G. (2006b). Concepts and Trends. En A. Messina & G. Lahav, *The Migration Reader. Exploring Politics and Policies*. USA -UK: Lynne Rienner Publishers. pp. 9-14.
- Meyers, E. (2000). Theories of International Immigration Policy- A Comparative Analysis. *International Migration Review*, Vol. 34, No. 4 Winter, pp. 1245-1282.
- Mitchell, C. (1989). International Migration, International Relations and Foreign Policy. *International Migration Review*, Vol. 23, No. 3, Special Silver Anniversary Issue. Autumn. pp. 681-708.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (1997). Aspectos laborales de la integración económica: Mercosur y Chile. En *Integración y Comercio*, Vol. 1, n°3. pp. 99-119.
- Modolo, V. (2015). O Mercosul Importa. A Política Regional de Mobilidade Territorial. *Contexto Internacional (PUC)*, Vol. 37, n° 2, mayo/agosto. Pp. 571-595.
- Modolo, V. (2008). Integración Regional y Movilidad Territorial: las políticas de Libre circulación de personas en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, Córdoba, Argentina, Septiembre.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. En *International Organization*. 51 (4). pp. 513-53.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 3ª edición.
- MRE/OIM/UNFPA (2003). *Lineamientos para una Política Nacional de Migraciones*. Asunción: MRE/OIM/UNFPA.
- Muñoz Bravo, T.M. (2011). Integración y migración en el TLCAN: hacia una propuesta para superar el *statu quo* de ingobernabilidad migratoria. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 109, enero-abril. Pp 33-60.
- Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 29. Pp. 1-32.

- Nicolao, J. (2014). La Internacionalización de las Políticas Migratorias. Estudio de Caso Argentino 2003-2012. Tesis doctoral no publicada. Universidad Nacional de San Martín.
- Nicolao, J. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia- Revista de Ciencias Sociales*, núm. 53, mayo-agosto. pp. 205-228.
- Nielson, J. y Taglioni, D. (2003). A quick guide to GATS and Mode 4. Background document for Day 1, Seminar on Trade and Migration. Ginebra: OIM. Disponible en: [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Trade\\_2004\\_04051004/related%20docs/quick\\_guide.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Trade_2004_04051004/related%20docs/quick_guide.pdf) (visitado en marzo 2014).
- Novick, S. (2011). Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. En B. Feldman-Bianco, L. Rivera-Sánchez, C. Stefoni, M.I. Villa Martínez (comps.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO Ecuador, CLACSO, Universidad Alberto Hurtado. Pp. 111-146.
- Novick, S. (2010a). Introducción. Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos. En S. Novick. *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos. Pp. 9-28.
- Novick, S. (2010b). Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y perspectivas futuras. En C. Zurbriggen y L. Mondol (coords.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: Flacso Uruguay. Pp- 25-54.
- Novick, S. (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En S. Novick (comp.). *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos. Pp. 131-152.
- Novick, S. (2005a). Evolución reciente de la política migratoria argentina. Ponencia presentada a la *XXV International Population Conference*, Tours, France, 18 al 23 de julio.
- Novick, S. (2005b). La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur. En S. Novick, A. Hener, P. Dalle. *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Documentos de trabajo n° 46; Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

Novick, S. y Murias, M. G. (2005). Dos estudios sobre la emigración reciente en argentina. Documentos de Trabajo n°42. Instituto Gino Germani.

Nye, J. (1968). *International Regionalism. Readings*. Boston: Little, Brown & Co.

Office of the High Commissioner of Human Rights of the United Nations (OHCHR), (2013). Migration and Human Rights. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx> (visitado en agosto de 2013).

Organización Internacional para las Migraciones (2015). *Dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea*. Bruselas: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones-Paraguay (2014). *Plan Estratégico Nacional (PEN) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el Paraguay 2014-2018*. Asunción: OIM-Paraguay.

Organización Internacional para las Migraciones (2013). *World Migration Report 2013. Migrant well-being and development*. Ginebra: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones-Paraguay (2013). *Régimen Migratorio en la República del Paraguay*. Asunción: OIM-Paraguay.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012a). *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Cuadernos migratorios n°3*. Elaborado por Adriana Alfonso. Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012b). *Perfil migratorio de Argentina*. Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012c). *Perfil migratorio de Ecuador 2011*. Quito: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones (2011a). *Perfil Migratorio de Paraguay*. Elaborado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO). Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur.

Organización Internacional para las Migraciones (2011b). *Perfil Migratorio de Uruguay*. Elaborado por el Programa de Población (FCS- UdelaR). Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur.

Organización Internacional para las Migraciones (2010). *World Migration Report 2010*. Ginebra: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones (2009). *Perfil Migratório do Brasil 2009*. Ginebra: OIM.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2008). *Perfil Migratorio de Argentina*. Buenos Aires: OIM.
- Organización Internacional del Trabajo (2006). La OIT y los trabajadores migrantes- Los bloques económicos y las Migraciones laborales. Disponible en: [http://www.oit.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=295%3AAla-oit-y-los-trabajadores-migrantes&catid=114%3Aespeciales&Itemid=374&limitstart=4](http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=295%3AAla-oit-y-los-trabajadores-migrantes&catid=114%3Aespeciales&Itemid=374&limitstart=4) (acceso en Septiembre 2011).
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (1998). Presence of Natural Persons, Mode 4. Background Note by the Secretariat, S/C/W/75, December. Ginebra: OMC.
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (1996). Declaración Ministerial de Singapur. Singapur: OMC. (WT/MIN (96)/DEC).
- Organización Naciones Unidas, División de Población (UNDP) (2008). Trends in Total Migrant Stock: 2008 Revision.
- Organización Naciones Unidas (ONU), Department of Economic and Social Affairs (2012). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2012).
- Ortega Pérez, N. (2003). España: Hacia una nueva política migratoria. Migration Policy Institute. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/espa%C3%B1a-hacia-una-nueva-pol%C3%ADtica-migratoria> (visitado en febrero de 2016).
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Nro. 1. Caracas.
- Oteiza, E. y Novick, S. (2000). Política migratoria y derechos humanos en un contexto de ajustes y reformas neoliberales. Argentina: 1989-1999 (Gobierno de Menem). International Sociological Association (ISA), RC 31. Buenos Aires del 2 al 4 de noviembre de 2000.
- Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R. (1997). Política migratoria, inmigración real y Derechos Humanos en la Argentina. En I. Izaguirre (coord. y comp.). *Violencia social y derechos humanos*. Buenos Aires: Eudeba. Pp.: s/p.
- Pacecca, M. (2006). El MERCOSUR y la normativa migratoria argentina (2000-2005). Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Buenos Aires.

- Pacecca, M. y Courtis, C. (2008). Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas. *Serie Población y Desarrollo*; Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Cribelo de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL.
- Panizzon, M. (2011, March). Interfacing the temporary movement of workers in “mode 4 of GATS” with bilateral migration agreements. Working Paper no 2011/07 American Society of International Law (ASIL) Proceedings, Vol. 104. Suiza: Swiss Centre of Competence in Research.
- Panizzon, M. (2010a). Trade and Labor Migration. GATS Mode 4 and Migration Agreements. *Dialogue on Globalization. Occasional Papers*. Ginebra: Friedrich Ebert Stiftung.
- Panizzon, M. (2010b). International Law of Economic Migration- A Ménage a Trois? GATS Mode 4, EPAs and Bilateral Migration Agreements. *Online Proceedings*. Working Paper No.2010/34. London: Society of International Law.
- Pastori Fillo, A. (2007). Las migraciones y la movilidad laboral en el Mercosur. En Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J.M. *Migraciones y Desarrollo*. Madrid: Marcial Pons. Pp. 329-340.
- Patarra, N. (2002). Migrações internacionais e integração econômica no cone sul: notas para discussão. En Sales, T. y Salles, M.R. (orgs). *Políticas migratorias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos: Ed. UFSCAR Editora Sumaré.
- Papadodima, Z. (2011). Las fronteras regionales: la materia de migraciones en la geopolítica contemporánea. en *Cuadernos Geográficos*, 48. pp. 189-205.
- Pécoud. A. (2015a). Thinking about open borders. *openDemocracy*, 5 de junio. Disponible en <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/antoine-p%C3%A9coud/thinking-about-open-borders> (visitado en febrero de 2016).
- Pécoud. A. (2015b). Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations. *Éthique publique*, Vol. 17, n° 1. Disponible en: <http://ethiquepublique.revues.org/1749> (visitado en octubre de 2015).
- Pécoud. A. (2009). The UN Convention on Migrant Workers’ Rights and International Migration Management. *Global Society*. 23:3. pp. 333-350.
- Pécoud, A. & de Guchteneire, P. (2005). Migración sin fronteras: una Investigación sobre la libre Circulación de Personas. en *Migraciones Internacionales*, julio-diciembre, 3 (002). Pp. 137-166.
- Pellegrino, A. (2009). La migración entre los países del Mercosur: tendencias y características. En *Las migraciones Humanas en el Mercosur: una mirada desde los*

- Derechos Humanos*. Uruguay: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Pp. 17-26.
- Pellerin, H. (2003). Crisis? What crisis? The politics of migration regulation in the era of Globalization. En Kofman, E. & Youngs, G. (eds.). *Globalization: theory and practice*. London: Continuum International Publishing Group. pp. 177-192.
- Pellerin, H. (1999a). The cart before the horse? The coordination of migration policies in the Americas and the neoliberal economic project of integration. *Review of International Political Economy*, Vol. 6 No. 4; Winter. Pp. 468-493.
- Pellerin, H. (1999b). Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America Compared. *Third World Quarterly*. Vol. 20, No. 5, New Regionalisms in the New Millenium, Oct.. pp. 995-1011.
- Pellerin, H. (1993). Global Restructuring in the World Economy and Migration: The Globalization of Migration Dynamics. *International Journal*, Vol. 48. No. 2 Migrants & Refugees, Spring. pp. 240-254.
- Perera, M. (2010). La movilidad del factor trabajo en el Mercosur. Grupo de Monitoreo Macroeconómico del Mercosur. Proyecto de Cooperación Técnica y Financiera UE-Mercosur.
- Pérez Vichich, N. (2011). El Mercosur ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas. En *Sulamérica comunidade imaginada-emancipação e integração*. Niterói: Editora da UFF. Pp. 331-344.
- Pérez Vichich, N. (2007a). Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el Mercosur. En *Entelequia. Revista Interdisciplinar: Monográfico*. Junio. Pp. 255-270.
- Pérez Vichich, N. (2007b). Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del Mercosur. En *Revista MERCOSUR PARLAMENTARIO* N° 6, Julio. Pp. 16-21.
- Pérez Vichich, N. (2005). El Mercosur y la Migración Internacional. Encuentro de Expertos en Migración y Desarrollo en América Latina y el Caribe. División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Noviembre- Diciembre.
- Pérez Vichich, N. (1997). La libertad de circulación de trabajadores en debate. En *Revista de Relaciones Internacionales*. Año 7, n°12, diciembre a mayo. Disponible en: <file:///C:/Users/LeizaBrumat/Downloads/1891-5677-1-SM.pdf> (visitado en septiembre de 2012).

- Perrotta, D. (2013). El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del Mercosur: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012). Tesis doctoral no publicada. Flacso Argentina.
- Peterson, J. (2003). Policy Networks. *Political Science Series*, 9, julio. Pp. 1-40.
- Peterson, J. y Shackleton, M. (2006). *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Piore, M. J. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollack, M.A. (2010). Theorizing EU Policy-Making. En Wallace, H., Pollack, M.A. y Young, A.R. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 15-43.
- Portes, A. (1999). Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities. En C. Hirschman, P. Kasinitz & J. DeWind (Eds). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation. pp. 21-33.
- Portes, A. y DeWind, J. (2007). A Cross-Atlantic Dialogue. The Process of Research and Theory in the Study of International Migration. En Portes, A. y DeWind, J. *Rethinking Migration. New Theoretical and Empirical Perspectives*. New York: Berghahn Books. Pp. 3-27.
- Póvoa Neto, H. y Sprandel, M.A. (2010). Brasil: Estado actual de las políticas migratorias. En C. Zurbriggen y L. Mondol (coords.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: Flacso Uruguay. pp. 55-73.
- Presidencia de la Nación Argentina, Secretaría de Comunicación Pública (2013). Argentina migra a la migración como un derecho. Disponible en <http://www.prensa.argentina.ar/2013/06/23/41847-argentina-mira-a-la-migracion-como-un-derecho.php> (visitado en agosto 2013).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. New York: PNUD.
- Ragin, C. (1994). *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press.

- Ranis G. y Fei J. C. H. (1961). A theory of Economic Development. *American Economic Review*, 51. Pp. 533–65.
- Ravenstein, E.G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48, No. 2 (Jun.). pp. 167-235.
- Ravenstein, E.G. (1889). The Laws of Migration. Second Paper. *Journal of the Statistical Society of London*. Vol. 52, No. 2 (Jun.). pp. 241-305.
- Ribeiro de Sant’ana, M. (2003). Livre Circulação de Trabalhadores no Mercosul. *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). pp. 73-93.
- Riggiozzi, P. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coords.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES. Pp. 129-151.
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggiozzi y D. Tussie (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. London-New York: Springer. Pp. 1-16.
- Robles, A.J. (2004a). Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur. Serie Documentos de Trabajo, 181. Lima: Oficina Regional para América Latina y del Caribe, OIT.
- Robles, A.J. (2004b). Balance y perspectivas de los organismos Sociolaborales del Mercosur. En *Revista Pistas*, n°8, Diciembre. Disponible en [http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie\\_temas/ST\\_BalancePerspectivas\\_Robles.pdf](http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_temas/ST_BalancePerspectivas_Robles.pdf) (visitado en abril de 2013).
- Rodríguez Domínguez (2007). Análisis crítico de la normativa internacional de protección de los trabajadores migrantes: el papel de la OIT. En Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J.M. *Migraciones y Desarrollo*. Madrid: Marcial Pons. Pp. 127-136.
- Romano, S. (2009). Integración económica, desarrollo y migraciones en el Mercosur. Una aproximación crítica. En Domenech, E. (Comp.), *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Suramérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. pp. 257-299.
- Rosenau, J. N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rosenau, J.N. (1992). Governance, order and change in world politics. En Rosenau, J.N. y Czempiel, E.O. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 1-29.
- Rosencrance, R.N. (1986). *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books.
- Saltalamacchia, H. R. (1997). *Los datos y su creación*. Puerto Rico: Kryteria.
- Sanahuja, J.A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Suramérica: El caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coords.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES. Pp. 19-71.
- Sanahuja, J.A. (2008/2009). Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez Alfonso, L. Peña, M. Vazquez (coords.). *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*. n°7. Buenos Aires: CRIES. Pp. 11-54.
- Sassen, S. (2000). Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape; *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 570, Dimensions of Globalization. Jul. pp. 65-77.
- Sassen, S. (1998). *Globalization and its discontents*, New York: The New Press.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (1988). *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flows*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassone, S.M. (2004). Políticas migratorias e integración en los países del Cono Sur: Actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina. *GEODEMOS*, n. 7/8, Buenos Aires. pp. 179-220.
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación*, n°13. pp. 101-116.
- Schmitter, P.C. (2011). Los conceptos de Cooperación e Integración Regional. *Puente @ Europa*. Año IX. Nro.1 Junio. Pp.8-11.
- Schmitter, P.C. (1970). Central American Integration: Spill-over, Spill-around or Encapsulation? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 9, Issue 1. Pp. 1-48.
- Schuck, P.H. (2008). Law and the Study of Migration. En C.B. Brettel & J.F. Hollifield. *Migration Theory. Talking across Disciplines* (pp. 239-257). New York: Routledge.

- Self, R. y Zutchi, B.K. (2003). Mode 4: Negotiating challenges and opportunities. En Mattoo, A. y Carzaniga, A. *Moving People to Deliver Services*. Washington, DC: World Bank- Oxford University Press. Pp. 27-58.
- Seyferth, G. (2008). Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoría incômoda no campo político. In: *Reunião Brasileira de Antropologia*, 26.
- Sjaastad, L.A. (1962). The costs and returns of human migration. En *Journal of Political Economy*, 70S. pp. 80-93.
- Slocum, N. y Van Langenhove, L. (2005). Identity and Regional Integration. En Farrell, M., Hettne, B. y Van Langenhove, L. (eds.) *Global Politics of Regionalism: An Introduction*. London: Pluto Press. pp. 137-151.
- Soares de Lima, M.R. (2008). Liderazgo Regional en América del Sur: ¿Tiene Brasil un Papel a Jugar? En Lagos, R. (comp.) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa. Pp. 89-114.
- Solanes Corella, A. (2005). La política de inmigración de la Unión Europea. Desde tres claves. En *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, N° 713. pp. 81-100.
- Sotillo Lorenzo, J.A. (2007). Impacto de los procesos de integración en el desarrollo y las migraciones: ¿Hacia una gobernabilidad migratoria? Especial referencia al caso latinoamericano. En Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J.M. *Migraciones y Desarrollo*. Madrid: Marcial Pons. Pp. 341-356.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stang, M.F. (2009). El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones. En E. E. Domenech (comp.). *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Suramérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Pp. 301-353.
- Stark, O. (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Stuhldreher, A. (2006). La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria? En I. Wehr (ed.) *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*. Madrid: Iberoamericana-veuert. Pp. 179-196.
- Taks, J. (2010). Antecedentes y desafíos de la política de migración en Uruguay. En C. Zurbriggen y L. Mondol (coords.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: Flacso Uruguay. Pp. 151-179.
- Thakur, R. y Van Lagenhove, L. (2006). Enhancing Global Governance through Regional Integration. En *Global Governance*, 12. pp. 223-240.

- Thies, C.G. (2002). A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. En *International Studies Perspectives*. Num. 3. Pp. 351-372.
- Thomé Arruda, A.M. (2015). Brasil e Canadá: uma breve comparação sócio-histórica das políticas migratórias entre os séculos XIX e XX. En A.M. Nogales Vasconcelos y T. Botega. *Política migratoria e o paradoxo da globalização*. Porto Alegre: EDIPUCRS. Pp. 11-31.
- Tirado Robles, C. (2008). Las fronteras interiores de la Unión Europea: la libre circulación de personas por el territorio comunitario en los acuerdos de Schengen. En L. Silván Sada (coord.). *Fronteras y globalización: Europa-Latinoamérica*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza. Pp. 99-114.
- Todaro, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. En *American Economic Review*, N. 59. March. Pp. 138-148.
- Touzenis, K. (2012). Free Movement of Persons in the European Union and economic Community of West African States. A comparison of law and practice. *UNESCO Migration Studies* 4. Paris: UNESCO.
- Torales, P., González, M.E., Pérez Vichich, N. (2003). Migraciones laborales en Suramérica: La Comunidad Andina. *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 60. Ginebra: OIT.
- Torrent, R. y Lavopa, F. (2010). La producción del derecho de la integración en América Latina: un talón de Aquiles del Mercosur reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas. En *Integración Regional en América Latina: Desafíos y Oportunidades*. Ginebra: Instituto Virtual de la UNCTAD, Naciones Unidas. Pp. 100-115.
- Trachtman, J.P. (2009). *The International Law of Economic Migration. Toward the Fourth Freedom*. Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Tussie, D. y Trucco, P. (2010). *Nación y Región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Valenzuela, S. (1997). Macro Comparisons without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Research. Working paper num. 239, Kellogg Institute. Disponible en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/239.pdf> (visitado en febrero de 2014).
- Van Lagenhove, L. y Scaramagli, T. (2011). Regional integration as a response to globalization. En Thakur, R. y Heine, J. (eds.) *The Dark Side of Globalization*. Tokyo: United Nations University Press. Pp. 191-207.

- Van Ouirive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 53, Ciudadanía europea e inmigración, mayo- junio. Pp. 43-61.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*. Vol. 5, No. 1. March. pp. 25-51.
- Vilas, C. (2011). Política y Políticas Públicas en América Latina. En Fioramonti, C. y Anaya, P. (comps.). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. págs. 37-74. Disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/27-politica-y-politicas-publicas-en-america-latina> (visitado en noviembre 2013).
- Villa, M, y Pizarro, J.M. (2000). Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe. CEPAL-Celade. Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P\\_2.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_2.pdf) (visitado en marzo 2012).
- Walker, I. (2008). Democracy and populism in Latin America. Working Paper #347, April. Indiana: Kellog Institute.
- Wallace, H. (2010). An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. En Wallace, H., Pollack, M.A. y Young, A.R. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 69-104.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World–System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European. World–Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL.
- Weiner, M. (1995). *The Global Migration Crisis: Challenges to States and to Human Rights*. New York: Harper- Collins College Publishers.
- Weiner, M. (1985). On International Migration and International Relations. *Population and Development Review*. Vol. 11 No.3. Sep. pp. 441-455.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what the States make of it: the Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46 (2). pp. 391-425.
- Williamson, J. (1999). What should the World Bank think about the Washington Consensus? Paper prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000. July. Disponible en

<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=351> (visitado en noviembre 2013).

Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington DC: Institute for International Economy.

Winters, L.A.; Walmsey, T.L.; Wang, Z.K.; Grynberg, R. (2003). Liberalising Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round. *World Economy*. Vol. 26, August. Pp. 1137-1161.

Wollenschläger, F. (2010). A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration. *European Law Journal*. Vol. 17, No. 1, January 2011. pp. 1–34.

Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. California: Sage Publications.

Young, A. (2010). The Single Market. Deregulation, Reregulation and Integration. En H. Wallace, M.A. Pollack, A. Young. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 407-131.

Zartman, W. y Rubin, J. (2000). The study of power and the practice of negotiation. En W. Zartman y J. Rubin. *Power and negotiation*. Ann Arbor: University of Michigan Press. pp. 3-28.

Zolberg, A.R. (2006). International Migration in Political Perspective. En A. Messina & G. Lahav. *The Migration Reader. Exploring Politics and Policies*. USA -UK: Lynne Rienner Publishers. pp. 63-87.

Zolberg, A.R. (1999). Matters of State: Theorizing Immigration Policy. En C. Hirschman, P. Kasinitz & J. DeWind (Eds). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation. pp. 71-93.

Zolberg, A.R. (1989). The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. *International Migration Review*. Vol. 23, No. 3 Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assesment for the 90's Autumn. pp. 403-430.

### **Bibliografía consultada**

Ballester Pastor, I. & Miñarro Yanini, M. (2005). El derecho a la libre circulación de trabajadores en la constitución europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. pp. 241-258.

Esteban de la Rosa, G. (2008). La nueva Directiva de Retorno en el contexto de la actual política comunitaria de inmigración. En *Revista de Estudios Jurídicos*, n°8 (segunda época). Pp. 1-6.

Luján, C. (2009). Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales. En G. Caetano (coord.). *La Reforma Institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: Cefir. Pp. 183-198.

### **Instrumentos legales y documentos institucionales**

*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, 30 de octubre de 1947.

*Acuerdo Europeo Relativo a la Supresión Gradual de los Controles de las Fronteras Comunes (Acuerdo de Schengen)*, 14 de junio de 1985.

*Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados*, 2008.

*Acta Única Europea*, 1987. (O.J. L 169/1).

AG (1980). Resolución sobre medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios. Nueva York: AG. (A/RES/34/172).

AG (1976). Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos. Nueva York: AG.

*Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores* (1989).

*Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (2000). O.J. C 364/01.

CCM (1996). Propuesta número 7. CCM (CCM/ 07/96).

CCSCS (1998). Declaração da Coordenadora: Em defesa da Dimensão Social no Mercosul- Declaração da coordenadora de centrais sindicais do cone sul em defesa da dimensão social no Mercosul. Buenos Aires: CCSCS. Disponible en: [http://www.sindicatomercosul.com.br/documento\\_texto.asp?noticia=9](http://www.sindicatomercosul.com.br/documento_texto.asp?noticia=9) (acceso en marzo 2014).

CMC (2012a). Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur. Brasilia: CMC. (CMC/Dec. n°27/12).

CMC (2012b). Acuerdo para la creación de la red de especialistas en seguridad documental migratoria del Mercosur y Estados Asociados. CMC. (CMC/Dec. 08/12).

CMC (2011). Acuerdo modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Asunción: CMC. (CMC/Dec. 14/11).

CMC (2010a). Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de Acción. Foz de Iguazú: CMC. (CMC/Dec. n° 64/10).

CMC (2010b). Alto Representante General del Mercosur. Foz de Iguazú: CMC. (CMC/Dec. n° 63/10).

CMC (2006). Acuerdo para la Concesión de un plazo de noventa (90) días a los turistas nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Córdoba: CMC. (CMC/Dec. n° 10/06).

CMC (2005). Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Montevideo: CMC.

CMC (2004). Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el Mercosur. Belo Horizonte: CMC. (CMC/Dec. n°32/04).

CMC (2003a). Comisión de representantes permanentes del Mercosur. Montevideo: CMC. (CMC/ Dec. n°11/03).

CMC (2003b). Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006. Montevideo: CMC (CMC/Dec 26/03).

CMC (2003c). Acuerdo para la creación de la “Visa Mercosur”. (CMC/Dec. n° 16/03).

CMC (2002a). Coordinación entre el GMC y el FCCP. (CMC/Dec. n° 2/02).

CMC (2002b). Recomendaciones emanadas del consejo del Mercado Común. Brasilia: CMC (CMC/Dec. n° 19/02).

CMC (2000a). Reestructuración de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur. Florianópolis: CMC (CMC/Dec. n° 59/00).

CMC (2000b). Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur. Buenos Aires: CMC (CMC/Dec. n°14/00).

CMC (2000c). Acuerdo sobre exención de visas entre los estados partes del Mercosur. Florianópolis: CMC (CMC/Dec n°48/00).

CMC (2000d). Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur, la república de Bolivia y la República Chile. Buenos Aires: CMC. (CMC/Dec. n°15/00).

CMC (2000e). Reglamento interno de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur. Florianópolis: CMC. (CMC/Dec. n° 38/00).

CMC (2000f). Acuerdo de exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Partes del Mercosur. Florianópolis: CMC. (CMC/Dec. n°44/00).

CMC (1999a). Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Montevideo: CMC (CMC/Dec. n°19/99).

CMC (1999b). Tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur. Montevideo: CMC (CMC/Dec. n°18/99).

CMC (1999c). Reglamento de Reunión de Ministros del Interior del Mercosur. Montevideo: CMC (CMC/Dec. n° 27/99).

CMC (1998a). Creación del Foro de Consulta y Concertación Política. Río de Janeiro: CMC (CMC/Dec. n°18/98).

CMC (1998b). Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del Mercosur-Anexos con disposiciones específicas sectoriales y listas de compromisos específicos iniciales. Buenos Aires: CMC. (CMC/Dec. 9/98).

CMC (1997a). Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur. Montevideo: CMC (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 19/97).

CMC (1997b). Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del Mercosur. Montevideo: CMC. (CMC/Dec. 13/97).

CMC (1996). Reunião de ministros do interior. Fortaleza: CMC (MERCOSUL/CMC/Dec. N° 07/96).

CMC (1995a). Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000. Asunción: CMC (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 9/95).

CMC (1995b). Mandato de asunción para la consolidación del Mercado Común del Sur. Asunción: CMC (MERCOSUR\CMC\Dec. N° 6/95).

CMC (1993a). Acordo de Recife: Acordo para a aplicação dos controles integrados em fronteira entre os países do Mercosul. Asunción: CMC (CMC/Dec. n°5/93).

CMC (1993b). Protocolo Adicional Reglamentario del Acuerdo de Recife sobre procedimientos operativos. CMC. (CMC/Dec. 12/93).

CMC (1992). Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción. Las Leñas: CMC (CMC/Dec. n°01/92).

CMC (1991a). Facilitación para los ciudadanos del Mercosur. Brasilia: CMC (CMC/Dec. n°12/91).

CMC (1991b). Reuniones de Ministros. Asunción: CMC (CMC/Dec. n° 05/91).

CMC (1991c). Reglamento Interno del Grupo Mercado Común. Brasilia: CMC. (CMC/Dec. n°04/91).

Comisión de las Comunidades Europeas (1985). Completing the internal market. White paper from the Commission to the European Council. Milán, 28-29 Junio. COM (85) 310.

Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur. Brasilia, 6 de diciembre de 2002.

Comunidad Andina de Naciones (2013). Instrumento Andino de Seguridad Social. Guayaquil: CAN. (Decisión 583).

Comunidad Andina de Naciones (2004). Declaración de Bogotá. Bogotá: CAN. (IV Foro Andino de Migraciones).

Comunidad Andina de Naciones (2003). Instrumento Andino de Migración Laboral. Quirama: CAN. (Decisión 545).

Comunidad Andina de Naciones (2002). Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Guayaquil: CAN.

Comunidad Andina de Naciones (2001a). Reconocimiento de documentos nacionales de identificación. Valencia: CAN. (Decisión 503).

Comunidad Andina de Naciones (2001b). Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) de la Comunidad Andina. Valencia: CAN. (Decisión 501).

Comunidad Andina de Naciones (2001c). Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. Valencia: CAN. (Decisión 502).

Comunidad Andina de Naciones (2001d). Creación del Pasaporte Andino. Valencia: CAN. (Decisión 504).

Comunidad Andina de Naciones (1999). Acta de Cartagena. Cartagena: CAN. (XI Reunión del Consejo Presidencial Andino).

Comunidad Andina de Naciones (1998). Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina. Lima: CAN. (Decisión 439).

Comunidad Andina de Naciones (1996). Tarjeta Andina de Migración. Lima: CAN. (Decisión 397).

Comunidad Andina de Naciones (1977). Instrumento Andino de Migración Laboral. Cartagena: CAN. (Decisión 116).

Comunidad Andina de Naciones (1977). Instrumento Andino de Seguridad Social. Lima: CAN. (Decisión 113).

Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1969). Acuerdo de Integración Subregional Andino. Cartagena: CAN.

Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988.

Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, 19 de junio de 1990.

CPC (1998). Recomendación número ocho de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. (Recomendación n°08/98).

CSM (2014). Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados. Lima: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2010a). Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, contexto y perspectivas. Cochabamba: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2010b). Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Cochabamba: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2009). Declaración de Quito. Quito: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2006). Declaración de Asunción. Asunción: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2002). Declaración Final. Quito: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2001a). Declaración Final. Santiago de Chile: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2001b). Acta de la Comisión. Libre Movilidad de Personas. La nueva realidad internacional: integración y globalización. Santiago de Chile: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

CSM (2001c). Documento base “Hacia una agenda regional”. Santiago de Chile: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

Decreto N°441/001. Montevideo: Presidencia de la República.

Decreto n° 528, de 28 de Junho de 1890. Regularisa o serviço da introduccão e localisação de immigrants na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Coleção de Leis do Brasil - 1890, Página 1424 Vol. 1 fasc.VI.

Decreto-Lei n° 3.175, de 7 de Abril de 1941. Restringe a imigração e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/4/1941, Página 7123.

Decreto-Lei n° 7.967, de 18 de Setembro de 1945. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/10/1945, Página 15825.

Decreto n° 86.715/1981. Regula a Lei n 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

Direttiva in materia di procedure e di pratiche amministrative relative all'ingresso, all'occupazione e al soggiorno dei lavoratori di uno Stato membro, nonché delle loro famiglie, negli altri Stati membri della Comunità di 16 agosto 1961. (OJ 57 1073).

Reglamento 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

Directiva del Consejo de 15 de octubre de 1968 sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (68/360/CEE).

Directiva del Consejo de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (90/364/CEE).

Directiva del Consejo de 28 de junio de 1990 relativa al derecho de residencia de los estudiantes (90/366/CEE).

Directiva del Consejo de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (90/365/CEE).

Decisión del Consejo de 20 de mayo de 1999, sobre la definición del Acuerdo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo (1999/435/CE).

Declaración Conjunta de los señores Presidentes de la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. (2004/38/EC).

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (2005/36/CE).

FEM (2013). Acta número 2. Montevideo: FEM. (FEM/Acta n° 2/13).

FEM (2012). Acta número 2. Buenos Aires: FEM. (FEM/Acta n° 2/12).

FEM (2011). Acta número 2. Asunción: FEM. (FEM/Acta n° 2/11).

FEM (2010). Acta número 2. Buenos Aires: FEM. (FEM/Acta n° 2/10).

FEM (2009a). Acta número 1. Asunción: FEM. (FEM/Acta n° 1/09).

FEM (2009b). Acta número 3. Asunción: FEM. (FEM/Acta n° 3/09).

FEM (2004). Acta número 1. Buenos Aires: FEM. (FEM/Acta n° 1/04).

GMC (2015). Plan para facilitar la circulación de Trabajadores en el Mercosur. Brasilia: GMC. (GMC/Res. N° 21/15).

GMC (2011). Reglamento interno del foro consultivo Económico – social del Mercosur. Montevideo: GMC (GMC/P. Res N° 000/11).

GMC (2010a). Acta número 3. LXXXI Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común. Manaus: GMC. (GMC/Acta n°3).

GMC (2010b). Acta número 3. LXXXII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común. Brasilia: GMC. (GMC/Acta n°4).

GMC (2008). Documentos de cada Estado Parte que habilitan el tránsito de personas en el Mercosur (Derogación de la Res. GMC n° 75/96). Brasilia: GMC. (GMC/Res. N° 31/08).

GMC (2001). Formación Profesional. Montevideo: GMC (GMC/Res. 59/01).

GMC (1999). Creación de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR. Asunción: GMC (GMC/ Res. 15/99).

GMC (1998a). Creación del Grupo de Servicios. Buenos Aires: GMC. (GMC/Res. N° 31/98).

GMC (1998b). XXIX Reunión del Grupo Mercado Común. Buenos Aires: GMC. (GMC/Acta n. 1/98).

GMC (1996a). Ampliación de Pautas Negociadoras del SGT N° 10. Fortaleza: GMC (GMC/ Res 153/96).

GMC (1996b). Tarjeta Entrada/Salida (TES). Buenos Aires: GMC (GMC/Res n°58/96).

GMC (1996c). Tarjeta de Entrada y Salida. Brasilia: GMC (GMC/Res n°74/96).

GMC (1996d). Documentos de cada Estado Parte que habilitan el tránsito de personas en el MERCOSUR. Brasilia: GMC (GMC/Res n°75/96).

GMC (1996f). Documentos hábiles de cada estado para trasladarse entre los países del Mercosur. GMC. (GMC/Res. 63/96).

GMC (1995). Estructura del Grupo Mercado Común. Asunción: GMC (GMG/Res. 20/95).

GMC (1994a). Identificação de circulação entre os Estados Partes. GMC (GMG/Res. 112/94).

GMC (1994b). Características que deveriam tender os passaportes dos Estados Partes. GMC (GMG/Res. 114/94).

GMC (1994c). Intercâmbio direito de informações entre os organismos competentes em matéria migratória. GMC (GMG/Res. 113/94).

GMC (1994d). Puntos de frontera. GMC. (GMC/Res. 8/94).

GMC (1994e). Recursos financeiros e humanos necessários para o funcionamento dos controles integrados de fronteira. GMC. (GMC/Res. 111/94).

GMC (1993). Creación de un Grupo Ad-Hoc para que analice la viabilidad de confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Partes del Mercosur a viajar dentro de los respectivos territorios como hacia terceros países. GMC. (GMG/Res. 38/93).

GMC (1992a). Comité MERCOSUR de normalización. Buenos Aires: GMC (GMC/ACTA Nro. 002/92CMC).

GMC (1992b). Modificar denominación del SGT N° 11 por la de "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social". Buenos Aires: GMC (GMC/Res n°11/92).

GMC (1992c). Representación Sector Privado en el SGT N° 11. Buenos Aires: GMC (GMC/Res n° 12/92).

GMC (1991a). Subgrupo de Trabajo N° 11 "Asuntos Laborales". Brasilia: GMC (GMC/Res n°11/91).

GMC (1991b). Manifiesto Internacional de Carga y Declaración de Tránsito Aduanero. Brasilia: GMC (GMC/Res N° 04/91).

Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur (1998a). Acta número cuatro. (GAHDS/ 04/98).

Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur (1998b). Acta número cinco. (GAHDS/05/98).

Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur (1998c). Acta número dos. (GAHDS /02/1998).

Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur (1997a). Acta número uno. (GAHDS /01/1997).

Grupo *ad hoc* sobre Dimensión Social del Mercosur (1997b). Acta número dos. (GAHDS/ 02/1997).

Ley n° 978/96 de Migraciones. Asunción, 8 de noviembre de 1996.

Lei n 6.815/1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília: Senado Federal.

Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración n°22.439/81 (1981). Buenos Aires: Dirección del Interior. Montevideo: Asamblea General.

Ley de Migraciones n° 25.871 (2004). Buenos Aires: Congreso Argentino.

Mercosur (2015). Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados-Reunión de Ministros del Interior. Memoria Institucional 1997-2015. Disponible en [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/pdf/memoria\\_institucional\\_n.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf) (visitado en febrero de 2015).

OIT (1975). Disposiciones suplementarias del Convenio sobre los trabajadores migrantes. Ginebra: OIT. (No. 143).

OIT (1949). Convenio sobre los trabajadores migrantes. Ginebra: OIT. (No. 97).

OMC (2009). Movimiento de personas físicas. Ginebra: OMC. (S/C/W/301).

OMC (2001). Directrices para la consignación en listas de los compromisos específicos en el marco del acuerdo general sobre el comercio de servicios. Ginebra: OMC.

OMC (1996). Declaración Ministerial de la OMC. Singapur: OMC.

OMC (1995). Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Ginebra: OMC.

ONU (1990a). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Nueva York: ONU.

ONU (1990b). Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York: ONU.

ONU (1967). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Nueva York: ONU.

ONU (1957). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ONU.

ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Nueva York: ONU.

Portaria n°. 634, de 21 de junho de 1996. Regimento Interno do Conselho Nacional de Imigração. Publicada no Dou n°. 121, de 25 de junho 1996, Seção 1 pág. 11299.

Resolución de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo de 23 de junio de 1981. (OJ C 241, 19.9.1981, p. 1–7).

RMI (2010). Declaración de Brasilia sobre entrada en vigencia de las normas migratorias emanadas de las reuniones de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados. Brasilia: RMI.

RMI (2004). Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. Santiago de Chile: RMI.

RMI (2002a). Acuerdo número once de la Reunión de Ministros del Interior. RMI (RMI/Acuerdo 11/02).

RMI (2002b). Acuerdo número doce de la Reunión de Ministros del Interior. RMI (RMI/Acuerdo 12/02).

RMI (2002c). Acuerdo número trece de la Reunión de Ministros del Interior. RMI (RMI/Acuerdo 13/02).

RMI (2002d). Acuerdo número catorce de la Reunión de Ministros de Interior. RMI (RMI/Acuerdo 14/02).

RMI (1999a). Acuerdo sobre transito vecinal fronterizo entre los estados parte del Mercosur. Montevideo: RMI (Mercosur/RMI/acuerdo/n° 17/99).

RMI (1999b). Acuerdo sobre transito vecinal fronterizo entre los estados parte del Mercosur. Montevideo: RMI. Montevideo: RMI (RMI/Acuerdo n° 18/99).

Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) (2011). Informe XIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración. Lima: CAN. (SG/CAAM/XIII/INFORME, 8 de noviembre, A.3.1).

Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) (2009). Informe del Segundo Foro Andino de Migraciones. Lima: CAN. (SG/FAM/II/INFORME, 27 de octubre, A.3.1).

SGT 2 (2008). Acta número 3. Rio de Janeiro: SGT2 (SGT2/ Acta n° 3/08).

SGT 2 (1996). Recomendación número treinta y nueve. SGT2 (SGT2/ REC n° 39/96).

SGT 10 (2013). Acta número 1. SGT 10 (SGT 10/Acta N° 1/13).

SGT 10 (1997a). Recomendación 2. SGT 10 (SGT 10/REC n° 2/97).

SGT 10 (1997b). Acta número 1. SGT 10 (SGT 10/Acta N° 1/97).

SGT 10 (1996a). Acta número 1. SGT 10 (SGT N.10/Acta N. 1/96).

SGT 10 (1996b). Acta número 2. SGT 10 (SGT N.10/Acta N. 2/96).

SGT 10 (1996c). Acta número 3. SGT 10 (SGT N.10/Acta N. 3/96).

SGT 10 (1995a). Acta 1 del subgrupo de trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social del Grupo Mercado Común del MERCOSUR. (SGT N.10/Acta N. 1/95).

SGT 10 (1995b). Recomendación número 3. SGT 10 (SGT 10/Recomendación n°3/95).

Texto final substitutivo aprovado em turno suplementar. Projeto de lei do Senado n° 288, de 2013. Institui a Lei de Migração. (2015).

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 17 de diciembre de 1992 (32 ILM 289, 605).

*Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero*, 18 de abril de 1951 (261 U.N.T.S. 140).

*Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, 25 de marzo de 1957. (298 U.N.T.S. 11).

*Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos* (1997). (O.J. C 340/1).

*Tratado de Asunción*, 26 de marzo de 1991.

*Tratado de la Unión Europea* (texto Maastricht), 29 de julio de 1992. (O.J. C 191/01).

UNASUR (2012). Decisión por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, decide iniciar el Proceso de Construcción de la Ciudadanía Suramericana, dando prioridad a la Dimensión Migratoria. Lima: UNASUR. (UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 8 /2012).

*Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2008). O.J. C 115/47.

*Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea* (2008). O.J. C 83/01.

### **Entrevistas, correos electrónicos y llamadas telefónicas**

Agusti, Federico (2013). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 23 de diciembre.

Alfonso, Adriana (2014). Entrevistada por Leiza Brumat, Buenos Aires, 9 de octubre.

Almeida, Paulo Sergio (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Brasilia, 13 de noviembre.

Almeida, Paulo Sergio (2015). *Política migratoria de Brasil*. [e-mail] enviado a Leiza Brumat, 22 de junio.

Arango, Joaquín (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Madrid, 17 de enero.

Artola, Juan (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 24 de octubre.

Basso, Eduardo (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, vía Skype, 11 de agosto.

Bogado Poisson, Luis (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Asunción, 29 de julio.

Borrell, Josep (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Madrid, 26 de febrero.

Corres, Gerardo (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 4 de diciembre.

Coronel, Álvaro (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Montevideo, 19 de octubre.

Ex Funcionario de la OIM (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, octubre.

Ex Funcionario del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay, consultor y docente en políticas migratorias (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Asunción, agosto.

Fraschini, Juan José (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Montevideo, 23 de octubre.

Funcionario de la División de Inmigración Itamaraty (2016). *Ciudadanía Mercosur*. [e-mail] enviado a Leiza Brumat, 3 de marzo.

Funcionaria del Consejo Europeo (2014). Entrevistada por Leiza Brumat. Madrid, febrero.

Funcionario directivo de la División de Inmigración de Itamaraty (2015) [funcionario 1]. Entrevistado por Leiza Brumat, Brasilia, 12 de noviembre.

Funcionario de la División de Inmigración de Itamaraty (2015) [funcionario 2]. Entrevistado por Leiza Brumat, Brasilia, 12 de noviembre.

Funcionario directivo de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Asunción, 31 de julio.

Funcionario de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Asunción, 3 de agosto.

Funcionaria directiva de la Dirección de Migraciones Internacionales del MREC, Argentina (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Buenos Aires, 17 de junio.

Funcionario directivo de la Dirección de Migraciones Internacionales del MREC, Argentina (2013). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 17 de diciembre.

Funcionario directivo de la Dirección General de Asuntos Consulares de Uruguay (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Montevideo, 19 de octubre.

Funcionaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Montevideo, 22 de octubre.

Fusco, Carlos (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 7 de julio.

Gainza, Patricia (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Montevideo, 21 de octubre.

García Curihuinca, Gustavo (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 7 de julio.

Gil Robles, José María (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Madrid, 4 de marzo.

González, Marita (2015a). Entrevistada por Leiza Brumat, Buenos Aires, 29 de octubre.

González, Marita (2015b). Entrevistada por Leiza Brumat, Buenos Aires, 8 de septiembre.

González Enríquez, Carmen (2014). Entrevistada por Leiza Brumat, Madrid, 29 de enero.

Granja, João (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Brasilia, 12 de noviembre.

Gratius, Susanne (2014). Entrevistada por Leiza Brumat, Madrid, 26 de febrero.

Jara, Antonio (2015a). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 7 de julio.

Jara, Antonio (2015b). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 29 de octubre.

Koolhas, Martín (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Montevideo, 22 de octubre.

Larigoitia, Andrés (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 7 de julio.

López, Verónica (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Asunción, 6 de agosto.

López Sala, Ana María (2014). Entrevistada por Leiza Brumat, Madrid, 5 de febrero.

Loustaunau, Nelson (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Montevideo, 21 de octubre.

Makuc, Adrián (2016). Conversación telefónica con Leiza Brumat, 22 de febrero.

Mármora, Lelio (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 13 de mayo.

Medina Ortega, Manuel (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Madrid, 16 de enero.

Mendoza Fantinato, Guido (2016). Entrevistado por Leiza Brumat, vía Skype, 12 de enero.

Organización Internacional para las Migraciones (2016). *Comunicado de Prensa. Acuerdo entre la OIM y el PNUD apoyará la consolidación de la Política Migratoria y de Refugio de Brasil*. [mailing list]. Enviado a Leiza Brumat, 2 de febrero.

Pérez, Jayme (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, vía Skype, 16 de noviembre.

Pérez Vichich, Nora (2012). Entrevistada por Leiza Brumat, Buenos Aires, 24 de julio.

Placencia, Lorena (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Montevideo, 22 de octubre.

Payssé, Sara (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Montevideo, 21 de octubre.

Pellegrino, Adela (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Montevideo, 22 de octubre.

Perella, Cicero (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 7 de julio.

Restaino, Carlos (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 14 de octubre.

Rodríguez Azcúe, Álvaro (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Montevideo, 23 de octubre.

Rosales, Julio (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 4 de diciembre.

Ruggirello, Hernán (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Buenos Aires, 7 de julio.

Rumbo, Viviana (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Buenos Aires, 7 de julio.

Santacruz, Gladys (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Asunción, 6 de agosto.

Sanahuja, José Antonio (2014). Entrevistado por Leiza Brumat, Madrid, 20 de febrero.

Santestevan, Ana (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Montevideo, 21 de octubre.

Soares Miranda, Izaura (2015). Entrevistada por Leiza Brumat, Brasilia, 9 de noviembre.

Terrón Cusí, Anna (2014). Entrevistada por Leiza Brumat, Madrid, 12 de febrero.

Velázquez, Richard (2015). Entrevistado por Leiza Brumat, Asunción, 28 de julio.



## **Anexo**

### **Referencias de los entrevistados**

#### *Federico Agusti*

Abogado, Director de Asuntos Internacionales y Sociales de la DNM, Argentina desde 2008, organismo en el que se desempeña desde 1995.

#### *Adriana Alfonso*

Abogada con Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales. Coordinadora del Programa para el Fortalecimiento de los Derechos de los Migrantes, Refugiados y Apátridas del Ministerio de Justicia y DDHH de Argentina y Comisionada Representante del Ministerio en la Comisión Nacional para Refugiados de la República Argentina (CONARE) (2014-actualidad). Coordinadora de Temas Internacionales del mismo Ministerio (2008-2014). Jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la DNM Argentina (1997-2008), cuando se desempeñó como representante argentina en el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, desde la creación del mismo y hasta el año 2008. Jefa del Área Jurídica de la DNM Argentina (1994-1997).

#### *Paulo Sergio de Almeida*

Abogado. Con un largo desempeño en el ámbito público y laboral, en 2005 fue nombrado Coordinador General de Inmigración, vinculado al Gabinete del Ministro de Estado de Trabajo y Empleo. Es el Presidente del CNIg desde 2007.

#### *Joaquín Arango*

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Dr. en Ciencias Políticas y Sociología. Experto de reconocimiento internacional en políticas migratorias, autor de numerosas publicaciones en la materia.

#### *Juan Artola*

Funcionario de la OIM por 24 años, Director Regional para América del Sur 2009-2012. Sociólogo, magíster en Relaciones Internacionales, docente de políticas migratorias internacionales y autor de numerosos artículos en la materia.

*Eduardo Basso*

Jefe de la Asesoría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Previdencia Social de Brasil desde 2010, se desempeña en el Ministerio desde 2006.

*Luis Bogado Poisson*

Abogado, docente titular de la cátedra Derecho Migratorio Internacional en la Maestría en Políticas y Gestión de las migraciones internacionales, UnTref. Fue funcionario de los ministerios de trabajo de Argentina y de Paraguay, con una larga trayectoria en el sector público y en políticas migratorias en el Mercosur.

*Josep Borrell*

Secretario de Estado de Hacienda de España 1984-1991, Ministro de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente de España 1991-1996; eurodiputado español 2004-2009 por el PSOE, Presidente del Parlamento Europeo 2004-2007. Ingeniero aeronáutico y doctor en Ciencias Económicas, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.

*Gerardo Corres*

Abogado, especialista en relaciones internacionales, Ministerio de Trabajo de Argentina. Participó en numerosas negociaciones en los órganos laborales del Mercosur, incluyendo al SGT 10.

*Álvaro Coronel*

Coordinador Mercosur del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay desde 2012, anteriormente fue funcionario del Ministerio de Desarrollo Social del mismo país y Asesor en el Parlamento del Mercosur.

*Ex funcionario anónimo de la OIM*

Con amplia experiencia en políticas migratorias en las Américas.

*Ex funcionario anónimo del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay, consultor y docente en políticas migratorias.*

Con amplia experiencia en políticas migratorias en el Mercosur, consultor de Organismos Internacionales.

*Juan José Fraschini*

Miembro Titular y Coordinador Empresarial de la Sección Nacional Uruguaya del Foro Consultivo Económico-Social (FCES), presente en numerosas reuniones de organismos del Mercosur. Representante de la delegación empresarial uruguaya ante Organismos Internacionales, como la OIT. Asesor de Empresas y Cámaras y Asociaciones Empresariales. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, docente de la UdelaR.

*Funcionario diplomático de la División de Inmigración de Itamaraty*

Presente en las negociaciones del FEM en los últimos cinco años.

*Funcionario diplomático directivo de la División de Inmigración de Itamaraty*

Coordinador de la delegación de Brasil en la CSM y presente en numerosas reuniones del FEM, participante del CNIg.

*Funcionaria anónima del Consejo Europeo.*

*Funcionario diplomático directivo de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay.*

*Funcionario diplomático de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay.*

*Funcionaria directiva de la Dirección de Migraciones Internacionales del MREC, Argentina*

Con experiencia en negociaciones en el SGT 10 del Mercosur en los 2000.

*Funcionario directivo de la Dirección de Migraciones Internacionales del MREC, Argentina*

*Funcionario diplomático directivo de la Dirección General de Asuntos Consulares de Uruguay.*

Con amplia experiencia en políticas migratorias y Mercosur.

*Funcionaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay.*

Con amplia trayectoria en el ministerio y maestría en políticas migratorias.

*Carlos Fusco*

Representante CGT Argentina (CGT-Azopardo).

*Patricia Gainza*

Representante de la sociedad civil en la Junta de Uruguay. Investigadora y docente en políticas migratorias.

*Gustavo García Curihuinca*

Representante de la UGT Brasil.

*José María Gil-Robles Gil-Delgado*

Abogado, profesor de derecho en la Universidad Complutense de Madrid, con un amplia trayectoria académica y dos doctorados honoris causa. Fue parlamentario europeo por el Partido Popular entre 1989 y 1999. Entre 1994 y 1997 fue vicepresidente y entre 1997 y 1999, presidente del Parlamento Europeo.

*Marita González*

Representante CGT Internacional, directiva de la CCSCS. Doctora en sociología y docente-investigadora UBA.

*Carmen González Enríquez*

Investigadora principal del Real Instituto Elcano (Madrid). Catedrática en el Departamento de Ciencia Política de la UNED. Experta en migraciones internacionales, autora de numerosas publicaciones en la materia.

*João Granja*

Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil (2013-presente).

*Susanne Gratius*

Docente e investigadora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, doctora en Ciencias Políticas. Se especializa en América latina y ha estudiado extensamente los

procesos de integración regional en Sudamérica, es autora de numerosas publicaciones en la materia.

*Antonio Jara*

Representante CGT Internacional Argentina, presidente de la CCSCS desde 2015, presente en las negociaciones sociolaborales en el Mercosur desde sus inicios.

*Martín Koolhas*

Docente e investigador del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).

*Andrés Larisgoitia*

Coordinador de la Comisión Mercosur de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la CTA.

*Verónica López*

Jefa de Normas Internacionales, Ministerio de Trabajo de Paraguay.

*Ana María López Sala*

Docente- Investigadora. Científica titular del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. Doctora en Sociología. Especialista en políticas migratorias y migraciones internacionales, autora de numerosas publicaciones en la materia.

*Nelson Loustaunau*

Abogado, funcionario en la administración pública de Uruguay desde 1981. Fue Ministro de Trabajo y Seguridad Social del mismo país en 2015. Actual subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, cargo que ocupó desde 2009. Docente en la UdelaR.

*Lelio Mármore*

Docente e investigador en políticas migratorias. Doctor en Sociología. Fue director de la DNM Argentina entre 1973 y 1974, jefe de la misión en la Argentina de la OIM de 1987 a 1997, Director de un programa del mismo organismo entre 1994 y 2002 y Representante de la OIM para el Cono Sur entre 1997 y 2002. Experto de

reconocimiento internacional en políticas migratorias, autor de numerosas publicaciones en la materia.

*Manuel Medina Ortega*

Abogado, doctor en derecho, con amplia trayectoria académica. Catedrático en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Eurodiputado español por el PSOE entre 1987 y 2009, vicepresidente del Parlamento Europeo entre 1986 y 1987.

*Guido Mendoza Fantinato*

Abogado. Responsable del Programa Migración y Trabajo de la Comunidad Andina de Naciones (2005-2013), con una larga trayectoria en Organismos Internacionales. Profesor de Derecho Internacional en Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, consultor internacional en derechos humanos, derecho de la integración y comunitario.

*Jayme Pérez*

Representante del CNC, Brasil, presente en las negociaciones en los órganos sociolaborales del Mercosur desde sus inicios.

*Nora Pérez Vichich*

Abogada, magíster en sociología. Fue Asesora Principal de la Dirección de Migraciones Internacionales del MREC, Argentina, asesora de la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo del mismo país. Fue coordinadora de la delegación gubernamental argentina del SGT 10 del Mercosur, participó de numerosas reuniones de los órganos sociolaborales del Mercosur desde sus inicios. Docente de políticas migratorias, autora de numerosas publicaciones en la materia, especializada en Mercosur.

*Lorena Placencia*

Coordinadora de la delegación del FEM uruguayo, funcionaria del Ministerio del Interior.

*Sara Payssé*

Directora de la división jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, presente en las negociaciones en los órganos sociolaborales del Mercosur desde sus inicios hasta 2012. Abogada, con una larga trayectoria en dicho ministerio. Autora de numerosos artículos en materia laboral y sobre el Mercosur.

*Adela Pellegrino*

Doctora en historia demográfica, profesora de la UdelaR, donde fundó el Programa de Población en 1991 y la primera maestría en Estudios Poblacionales en 2011. Experta en historia demográfica y migraciones internacionales, autora de numerosas publicaciones y consultora de organismos internacionales sobre esos temas.

*Cicero Perella*

Representante sindical UGT, Brasil.

*Carlos Restaino*

Fue representante de la UIA, presidente de la Comisión de Integración y Mercosur en la CAC. Es el principal representante de la CAC ante los órganos sociolaborales del Mercosur. Estuvo presente en las negociaciones en numerosos acuerdos regionales latinoamericanos, como ALADI, NAFTA y Mercosur desde sus inicios. Consultor externo para cámaras profesionales, empresas y asociaciones empresariales especializado en negociaciones de tratados preferenciales internacionales.

*Álvaro Rodríguez Azcúe*

Abogado, doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Especialista en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (Facultad de Derecho de la UdelaR), autor de numerosas publicaciones en la materia. Docente en la UdelaR. Asesor y negociador del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay desde 2003 presente en negociaciones de órganos sociolaborales, particularmente en aquellas referidas a seguridad social

*Julio Rosales*

Abogado, director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo de Argentina desde 2003, presente en numerosas negociaciones en los órganos sociolaborales del Mercosur.

*Hernán Ruggirello*

Sociólogo, coordinador de investigaciones sociales en la UOCRA especializado en migraciones laborales, participante de la CCSCS por CGT.

*Viviana Rumbo*

Representante PIT-CNT Uruguay, participante en la CCSCS.

*Gladys Santacruz*

Fue funcionaria del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay, coordinadora de la delegación de ese país ante el SGT 10 desde sus inicios hasta 2008, con amplia experiencia en órganos sociolaborales del Mercosur.

*José Antonio Sanahuja*

Catedrático de la UCM, doctor en Ciencias Políticas. Latinoamericanista, especialista en relaciones UE- América latina, regionalismo e integración latinoamericana autor de numerosas publicaciones en la materia, reconocido por su trabajo en regionalismo posliberal.

*Ana Santestevan*

Directora General de Secretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, con amplia trayectoria en la administración pública y particularmente en ese Ministerio, presente en las negociaciones sociolaborales del Mercosur desde sus inicios. Abogada, doctora en diplomacia.

*Izaura Soares Miranda*

Abogada. Directora del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil (2008-2013), funcionaria de amplia trayectoria en ese ministerio, también trabajó en la Policía Federal. Participó como delegada de este Ministerio en numerosas negociaciones sobre migraciones en el Mercosur desde sus inicios.

*Anna Terrón Cusí*

*Special advisor* de la Comisaria Europea Cecilia Malström en temas de migración y movilidad, 2012 a la actualidad; secretaria de Estado de Inmigración y Emigración del Reino de España 2010-2011; Delegada ante la UE de la Generalitat de Catalunya, 2004-2010.

*Richard Velázquez*

Jefe de la Oficina de la OIM en Paraguay desde 2010. Economista, magíster en administración pública.