



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) –
Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona**

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO 2010/2011

TRABAJO FINAL DE MAESTRIA

**TITULO: “Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-
2002)”**

Autora: Leiza Brumat

Directora: Susana Brauner

Buenos Aires, abril de 2014

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.

Quiero expresar mi agradecimiento a los funcionarios entrevistados, quienes aportaron información invaluable a esta investigación.

Quisiera agradecer también a las autoridades, docentes y equipo de gestión de la MRNI, así como al equipo 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.

A quienes gentilmente me prestaron su tiempo e hicieron valiosos comentarios y aportes: Federico Lavopa, Mercedes Botto y Diana Tussie.

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. A Xavi, y a los que están lejos también.

A mis hermanos y a mis padres, por su incansable paciencia y apoyo. Hacen todo posible y un poco más también. Y a Rich, inmigrante, emigrado, compañero y testigo de mis políticas migratorias.

Índice

Índice.....	3
Índice de tablas, cuadros, figuras y mapas	6
Índice de Acrónimos y Abreviaturas	9
Capítulo 1: Introducción. La circulación de personas en un mundo de bienes y capitales globalizados: La “paradoja liberal”	12
1.1. Metodología para abordar el caso.....	25
1.1.2. Justificación del caso seleccionado.....	25
1.2. Estado del Arte	29
Capítulo 2: Globalización, migraciones y la (libre) circulación de las personas en procesos de integración regional. Conceptos, enfoques y debates.	36
2.1. Migraciones, movilidad, (libre) circulación: Definiciones y debates.....	36
2.1.1. Migración como concepto	37
2.1.2. Migración como derecho	42
2.1.3. Circulación, movilidad y migración.....	44
2.1.4. Política migratoria.....	45
2.2. Globalización, migración e integraciones regionales. La internacionalización y la regionalización de las políticas migratorias.....	56
2.2.1.Integraciones regionales, regionalismo y regionalización de las políticas migratorias.....	62
2.2.1.1.Región, regionalismo, regionalización y globalización.....	62
2.2.1.2.Integración regional	66
2.2.2.Políticas regionales: concepto y elaboración	68
2.3. Movilidad/circulación/migraciones en espacios de integración regional: Políticas e instrumentos	75
2.3.1. Libertad de circulación: génesis, definición, contenido, políticas	77
2.3.2. Balance sobre la elaboración de políticas para la circulación de las personas en procesos de integración regional.....	81
2.3.3. Balance sobre la libertad de circulación en procesos de integración regional-operacionalización de la variable dependiente	84
Capítulo 3: Panorama migratorio: patrones, flujos, stocks y tendencias mundiales, regionales y subregionales	88
3.1.Patrones mundiales.....	89

3.2. América Latina	93
3.2.1. Sudamérica	95
3.3. Mercosur	96
3.3.1. Argentina	97
3.3.2. Brasil	103
3.3.3. Paraguay	107
3.3.4. Uruguay	112
3.4. Balance del Mercosur	117
Capítulo 4: Las normas internacionales para la movilidad de las personas	122
4.1. Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo	124
4.1.1. El Convenio relativo a los trabajadores migrantes, n°97	124
4.1.2. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones suplementarias), n°143	125
4.2. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias	127
4.2.1. Derechos y obligaciones previstas	130
4.2.2. Ratificación: más limitaciones	134
4.3. El régimen legal para trabajadores extranjeros asalariados: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	136
4.3.1. Liberalización mediante listas positivas	140
4.3.2. La internacionalización de las políticas migratorias: principios y (limitada) promoción de la armonización de normas	143
4.3.3. Resultados (“modestos”)	145
4.4. Balance de los instrumentos internacionales que regulan la movilidad de las personas (por motivos de trabajo)	147
Capítulo 5: Políticas para la circulación de las personas en el Mercosur 1991-2002... ..	152
5.1. Antecedentes, desarrollo y contexto histórico	153
5.1.1. Los noventa: neoliberalismo, “nuevos regionalismos” y la preeminencia de la cuestión comercial	157
5.2. Toma de decisiones y funcionamiento institucional: definición y debates	166
5.2.2. Los órganos con competencias en materia migratoria	173
5.2.2.1. Los Subgrupos de Trabajo n° 11 y 10	174
5.2.2.2. El Foro Consultivo Económico y Social	179

5.2.2.3.Reuniones de Ministros.....	181
5.2.2.4.El Grupo de Servicios	182
5.2.2.5.La Comisión Sociolaboral del Mercosur	182
5.3. Tratamiento de la cuestión migratoria en las instancias institucionales del Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados) entre 1991 y 2002	184
5.3.1.Los inicios: la ausencia de la dimensión social en el Mercosur	185
5.3.2. El Subgrupo de Trabajo 11	187
5.3.2.1.La propuesta de Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur ..	189
5.3.2.2.¿Resultados? Del trabajo del SGT 11	191
5.3.3. El Protocolo de Ouro Preto y el cambio en los objetivos de agenda (migratoria).....	194
5.3.4. El Subgrupo de Trabajo 10.....	195
5.3.4.1. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social.....	197
5.4.3.2.Otras actividades del SGT 10: nomencladores, informes, listas de convenios	198
5.3.5. Mediados de los noventa: movilidad transfronteriza y (propuesta de) colaboración de la OIT.....	200
5.3.6. La Declaración Sociolaboral: un ‘hito’ en la participación sindical en el Mercosur	203
5.3.7. La recomendación de la CPC: el Estatuto del Trabajador Migrante.....	214
5.3.8. Fines de la década: las políticas selectivas y el retorno a las cuestiones fronterizas.....	216
5.3.9. El cambio de época: 2002/2003	220
5.4. Balance sobre la elaboración de las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur (1991-2002)	222
Capítulo 6: Reflexiones finales. Las políticas para la circulación de las personas, su internacionalización y regionalización y la “paradoja liberal”	242
6.1. Las regiones, las migraciones y las políticas migratorias regionales	246
6.2. El Mercosur: migraciones, políticas para la circulación de las personas y su elaboración.....	247
Bibliografía citada.....	259
Bibliografía consultada	277

Instrumentos legales.....	277
---------------------------	-----

Índice de tablas, cuadros, figuras y mapas

Cuadro 1. “Diseño de investigación” para el análisis de las políticas regionales	69
Cuadro 2. Modelo de análisis para las políticas (públicas) regionales para la circulación de las personas	86
Figura 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.	91
Figura 2. Población migrante según país de origen, 1992 y 2002.....	108
Figura 3. Población inmigrante procedente del Mercosur por edad según país de nacimiento, 2002.....	108
Figura 4. Población inmigrante de países del Mercosur por años de escolaridad según país de nacimiento, 2002.....	110
Mapa 1. Origen y destino de los migrantes internacionales, año 2000 (principales corredores migratorios del mundo).....	92
Tabla 1. Migraciones internacionales Norte-Sur 1990 y 2000.....	92
Tabla 2. Stock total de inmigrantes en Sudamérica por país 1990.....	96
Tabla 3. 1869-2001: Evolución de la migración mercosureña en Argentina (stock, números totales).....	97
Tabla 4. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Argentina por década de llegada al país (números totales)	97
Tabla 5. Porcentajes de población de Mercosur en Argentina según país	97
Tabla 6. Evolución de la población extranjera en Argentina, y de la limítrofe con respecto al total (stock, números totales)	98
Tabla 7. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	99
Tabla 8. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	100

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 1991.....	102
Tabla 10. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 2001.....	102
Tabla 11. Evolución de la población extranjera en Brasil (stock, números totales y porcentaje).....	103
Tabla 12. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Brasil por década de llegada al país (números totales)	103
Tabla 13. Población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	104
Tabla 14. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	105
Tabla 15. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1991	106
Tabla 16. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000	106
Tabla 17. Evolución de la población extranjera en Paraguay (stock, números totales y porcentaje).....	107
Tabla 18. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Paraguay por década de llegada al país (números totales)	108
Tabla 19. Población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	109
Tabla 20. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados	109
Tabla 21. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1992	111
Tabla 22. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000	112
Tabla 23. Evolución de la población extranjera en Uruguay	113
Tabla 24. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Uruguay por década de llegada al país (números totales)	113
Tabla 25. Población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.....	114

Tabla 26. Porcentajes de la población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.	115
Tabla 27. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1985	116
Tabla 28. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1996	116
Tabla 29. Totales de población por país, migrante y Mercosur y proporciones sobre población total y población migrante.....	118
Tabla 30. 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..	119
Tabla 31. 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	120
Tabla 32. Resoluciones adoptadas por el GMC 1992-1994 provenientes de propuestas de SGT	192

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

CCM: Comisión de Comercio del Mercosur

CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

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

CPC: Comisión parlamentaria Conjunta

CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones

CT: Comité Técnico

DDHH: Derechos Humanos

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

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

MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

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

PMDs: Países menos desarrollados

PR: Países receptores de inmigrantes

OACI: Organización de Aviación Civil Internacional

OECD por sus siglas en ingles: 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
SGT: Sub Grupo de Trabajo
Supra.: Arriba
TA: Tratado de Asunción
TES: Tarjeta de Entrada y Salida
TMNP: movimiento temporal de personas físicas, por sus siglas en inglés
Trad.propia: traducción hecha por la autora
TVF: Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo
UA: Unión Aduanera
UE: Unión Europea
ZLC: zona de libre comercio

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”. 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; OIM, 2001) 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)¹ 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)².

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 que más significatividad adquiere. 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 migrante³ de los cuatro países parte del Mercosur

¹ Este concepto se explica en el Capítulo 2.

² 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.

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

provenían del mismo bloque, y estos números se estaban acrecentando⁴. Como se ve en el Capítulo 3, se espera que estos números 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; Karakurt, 2010: 3) 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 años⁵. 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 receptores⁶, 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)⁷.

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

⁴ Estos datos son ampliados en el Capítulo 3.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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 es 11,82 por ciento⁸. Sin embargo, los migrantes internacionales como porcentaje de la población mundial representan el 3,1 por ciento⁹, 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 (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; Pécouc y De Gutcheneire, 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 global¹⁰. 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”¹¹ (Zolberg, 1999: 82). 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 territorio.

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

⁸Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS/countries?display=graph>
<http://data.worldbank.org/indicator/BG.GSR.NFSV.GD.ZS/countries/1W?display=graph> (visitado en Julio de 2013)

⁹Fuente: UN International Migrant stock. Disponible en <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp> (visitado en agosto de 2013). Ver Capítulo 3.

¹⁰Esto será desarrollado en el Capítulo 4

¹¹ 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.

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). 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 (Mármora, 2004: 38).

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 básicas son desarrollos legislativos “fragmentados e incipientes” (Sassen, 2000: 13), tratando de manera bi y multilateral aspectos específicos de las migraciones internacionales. Por esto, se podría 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. 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 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.

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, 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 reducida¹². 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. 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 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.

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 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. Esta etapa 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 concepto¹³. Al inicio de la misma, la libertad de circulación de los trabajadores se estableció como uno de los objetivos principales del PIR. Unos años más tarde, este objetivo se modificó por el de regulación de las “migraciones laborales tradicionales” (Pérez Vichich, 2007: 260), limitando su alcance. 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

¹² Ya que la liberalización del movimiento de las personas en estos marcos tendría menos costos políticos (ver Capítulo 2)

¹³ Ver Capítulo 2.

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 2002¹⁴. 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 migraciones¹⁵.

Existen distintas perspectivas que explican dichos ‘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)¹⁶. 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

¹⁴ 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).

¹⁵ Con la ley 25.871 en el año 2003, reglamentada en 2010.

¹⁶ 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.

(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.

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. Por estas razones, esta investigación tendrá una perspectiva analítica “multinivel” (Mitchell, 1989): estudiará 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 1991-2002.

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. Así, se estudiará el contenido del proceso de coordinación de políticas regionales para la movilidad de las personas.

Para conocer este proceso, se busca dar respuesta a las siguientes preguntas: A nivel regional: ¿cuáles son las características particulares de las políticas que regulan la movilidad de las personas en el Mercosur en la etapa 1991-2002? ¿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?

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?

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 1991-2002. Luego, una indagación sobre el modo en que han impactado las políticas adoptadas en el bloque en la circulación de las personas en el espacio. 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). 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 idea 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.

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. Por ello, a partir de la mencionada revisión y sistematización bibliográfica, se provee una definición de “libertad de circulación de las personas” que pueda ser aplicable a distintos PIR y se sugiere un modelo analítico que permita asir a 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 bloque en la década del noventa, 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 evolución 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 regional e internacional.

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 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 la década estudiada. 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 para asir 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 Sudamérica 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 de la década, 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 permite 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.

El capítulo 5 desarrolla el caso de estudio seleccionado. Se comienza realizando un breve *racconto* histórico del Mercosur y las etapas que la literatura identifica en su evolución, 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. La tercera parte puntualiza los acuerdos alcanzados en el decenio 1991-2002 en materia de circulación de personas, a la luz de la teoría propuesta 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.

En el capítulo 6 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 regional¹⁷.

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) y que ha registrado, como fue mencionado, importantes avances y retrocesos en materia de circulación de personas. En la actualidad, el Mercosur está ampliando su actuación en el área política y busca incorporar a más Estados de

¹⁷ 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 363 (a Octubre 2013), la lista está disponible en el Regional Trade Agreements Information System de la OMC.

Sudamérica. Su proyección regional (abarcando a Sudamérica), daría cuenta de elementos y dinámicas constitutivas de toda la región.

El caso de estudio entonces está constituido por las políticas que regulan la circulación de las personas del y en el bloque Mercosur desde su inicio (1991) hasta 2002. 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.

El recorte temporal está dado por la orientación político- económica que experimentó la región en aquella década, bajo el paradigma neoliberal, que definió el diseño institucional de la Organización, y el debate sobre la globalización. En 2001- 2002 se inauguró una nueva etapa con respecto a las políticas migratorias, tanto a nivel regional como internacional: en 2002, el Mercosur firma el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de Estados Parte del Mercosur, un hito en la materia. A nivel global, a inicios de los noventa el fin de la Guerra Fría abrió un nuevo periodo para la cooperación multilateral en diversas materias. Luego, 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.

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, 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). 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.

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, 1997: 5). 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 crítico¹⁸ de los datos.

Los estudios de caso típicamente “triangulan”¹⁹ o integran distintas fuentes y métodos de recolección de datos (Forni, 2010: 62). Por ello se hace hincapié en el análisis de contenido de las siguientes fuentes:

- 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.
- Entrevistas semiestructuradas²⁰ a informantes clave: se entrevistó a funcionarios que tomaron o toman actualmente parte de las negociaciones mencionadas. Sus órganos de pertenencia institucional son: el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) de Argentina y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) del mismo país en los años 2012 y 2013.
- 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, 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

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

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. 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. Entre las teorías predominantes, las primeras fueron llamadas neoclásicas (Todaro, 1976; Ranis y Fei, 1961, entre otros). Su auge se dio durante los años sesenta y setenta, enfatizaban a los factores de atracción y expulsión, basándose en la idea de distribución desigual de capital, salarios y trabajo en el mundo.

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. 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.

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, que considera que las migraciones refuerzan las desigualdades entre estos países. Luego, La teoría de la “causación acumulativa” (Massey, 1999) sostiene que los movimientos migratorios se sostienen en el tiempo, ya que hay factores que facilitan los movimientos posteriores de más personas. 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). Dentro de éstas, el estudio de las diásporas y comunidades transnacionales (Adamson y Demetriou, 2007; Cohen, 1997 entre otros) hacen referencia a una conciencia etnonacional compartida y sostenida en el tiempo.

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. 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 fragmentada²¹: Margheritis y Hummell (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

²¹ 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).

paradigmático. Además, los mismos *policymakers* del Mercosur lo mencionan como referente.

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 tratan cuestiones jurídicas. En general, los autores que no detallan ni desarrollan a el rol de los actores, ni sus intereses o acciones al respecto esta agenda, la que es identificada como una de las que más resistencias provoca dentro de la UE (Touzenis, 2012; Wollenschläger, 2011; Goizueta Vértiz, 2011; Carrera, 2005; Baldoni, 2003).

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 ésta 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 éste 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).

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.

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.

La cuestión de la vinculación entre las políticas migratorias nacionales y regionales en el marco del Mercosur es tratada, entre otros, por Novick (2010; 2005) 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 la vinculación con 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 vinculado a 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.

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.

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 éstos 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 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 (*ingresan-enter*)” (Messina y Lahav, 2006: 9; Ribeiro de Sant’Anna, 2001) a “territorios autónomos, con sistemas políticos, jurídicos, económicos y sociales heterogéneos” (Pérez Vichich, 2007: 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. Es decir que, en términos generales, una persona que se traslade de un Estado miembro a otro de un PIR será un migrante internacional.

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”. 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 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). 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 a cortas (Messina y Lahav, 2006: 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, 2006: 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, 2006, Lopez 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, siempre) extrae no solamente su existencia sino la apariencia *delegitimidad* indispensable a toda presencia extranjera, “no nacional”. (énfasis en el original)

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. Entre estos 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, 2006).

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

Los trabajadores migrantes, que son personas que viajan a otro Estado con la intención de trabajar temporal (Messina y Lahav, 2006) 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 asegurada 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, 2006; Pérez Vichich, 1997). 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 (Perez Vichich, 1997). Entre estos migrantes cabe distinguir dos tipos: el migrante temporario, que se establece en un país con un permiso limitado de residencia 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, 2006).

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

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 personas 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, 2006: 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, 2006:12). 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” (también conocido como *overstayer* o indocumentado) 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, 2006). 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. 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 (Messina y Lahav, 2006; Castles, 2006; Pécout y de Gutcheneire, 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)²². 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; 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 refugiados²³, 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 medias²⁴, 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)²⁵. 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

²² 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.

²³ Y con excepción también de los compromisos que los Estados adoptan en el AGCS (véase Capítulo 4).

²⁴ En la doctrina *iuslaboralista* se lo ha conceptualizado como un derecho “subjetivo incompleto” (Rodríguez Domínguez, 2007: 129).

²⁵ 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.

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

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, ésta 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). En función del presente trabajo se tomarán las tres dimensiones propuestas por Vilas (2011: s/p): 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.

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 éste 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, 2006), 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 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)²⁶.

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)

²⁶ 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’.

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.

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 ésta 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 éstos, 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 contextos democráticos- para poder, desde una perspectiva amplia, formular un modelo analítico que permita asir 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 (*constituencies*) diversas y a veces conflictivas toman parte del proceso de formulación de políticas (*policy-making*) (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, modificarán 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 ésta –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 5, 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 5.

Con respecto a la sociedad civil en general, se espera que algunas personas se opongan la inmigración ya que, por ejemplo, consideran reducirían 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 Estados²⁷.

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 éste, los actores estatales son “maximizadores de votos” y no tienen sus intereses en 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). 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

²⁷ 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.

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 “escondan”- 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 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 éstos.

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 restrictiva²⁸. 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 económicos²⁹. Además, sumado a esto, en algún momento, 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

²⁸Hollifield (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.

²⁹ 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).

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 el modelo político- económico predominante era neoliberal, y a los factores regionales e internacionales que interactúan para la formulación de las mismas.

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 un atributo esencial de ésta) 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 personas³⁰. 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 fenómeno³¹. 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

³⁰ 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.

³¹ 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 transformacionalistas.

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 inequidades mundiales que generó, a su vez, también exacerbó 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 gubernamentales³² 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 regional³³.

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). 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.

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

³² Pero no a un gobierno central, 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).

³³ 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 prevalentes para el diseño e implementación de la acción colectiva” (Krasner, 1983).

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 OSCE³⁴.

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’³⁵ (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 inmigratoria 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 básicos globales y regionales para la inmigración y emigración (Pellerin, 1999a).

³⁴ 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).

³⁵ 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 inmigratorias convergen porque los países enfrentan presiones y limitaciones domésticas similares (tales como índices de fertilidad decreciente, o una opinión pública con actitudes antiinmigración), o tienen instituciones políticas, regímenes, legados históricos o patrones de grupos de interés similares.

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 armonización³⁶ 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 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

³⁶ 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).

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 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 y Sassen, 1998).

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

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). 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 éstos. 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), “todas las regiones están construidas socialmente y por lo tanto políticamente disputadas (*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 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 éstos. 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. 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 regionalización³⁷ 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 serán 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 regiones³⁸. 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

³⁷ 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.

³⁸ La forma de migración más común es la intrarregional, ver Capítulo 3.

regional”. Por eso, el “nuevo” regionalismo³⁹ debe ser entendido como un proceso *multidimensional y multinivel*, no basado únicamente en (o alrededor de) los Estados. 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 en la etapa aquí estudiada.

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.

³⁹ Sobre nuevos regionalismos ver Capítulo 4.

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 larga 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 ésta es sólo un aspecto de un fenómeno más general (Hurrell, 2002: 40).

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”⁴⁰.

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 integración⁴¹. Estos han sido frecuentemente utilizados para considerar el ‘progreso’ de cada PIR particular. Sin embargo, aquí se considera que, siguiendo a De Lombaerde y Van Lagenhove (2005: 10), “en el mundo real, la simultaneidad, inversión y endogeneidad no es poco común”. Por eso, se considera que

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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).

los diferentes ‘niveles’ de integración pueden coexistir, intensificarse o aminorarse⁴².

Esto debe entenderse en el contexto sudamericano. 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).

2.2.2. Políticas regionales: concepto y elaboración

Las políticas regionales han sido analizadas desde diversas disciplinas y enfoques⁴³. Aquí se seleccionaron elementos de algunas de éstas, a partir del modelo propuesto por Laursen (2010a). Esto es así, ya que en este trabajo se considera que, como observa 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 asir las políticas regionales busca ser aplicable a diversos PIR (para así compararlos), y tratar en general los modos de lidiar con los

⁴² 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.

⁴³ 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.

problemas de acción colectiva⁴⁴. 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), el realismo, el 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.

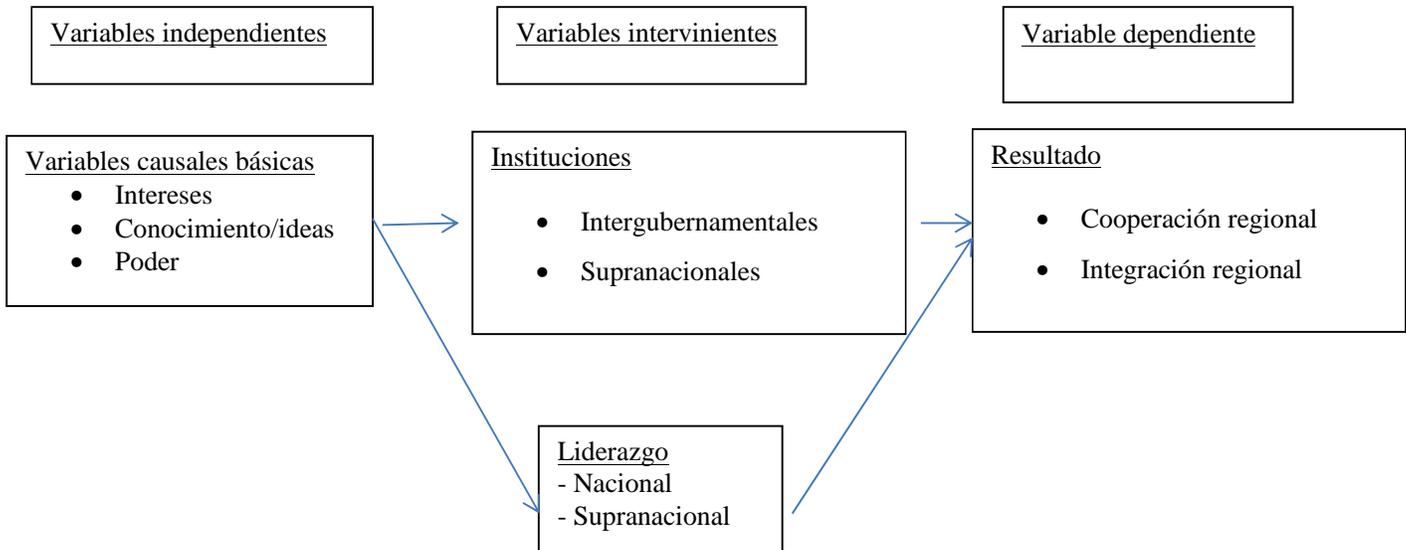
Este modelo resulta especialmente útil para la presente investigación ya que se centra en los *issues* de agenda y no en la creación y funcionamiento de las instituciones, como lo hacen la mayor parte de las teorías. Además, en este caso se trata de una agenda específica que no es estrictamente comercial,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

Laursen (2010a y 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*⁴⁵. Esta coordinación de acciones, en términos generales, puede ser aprehendida considerando las variables que se explican a continuación.

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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Sin embargo, 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.



Fuente: Laursen 2010a

El modelo de Moravcsik (1998, 1997), base del de Laursen, posee tres etapas: en la primera se definen los intereses⁴⁶ 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 regional⁴⁷. 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:

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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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).

Siguiendo a Moravcsik y Mattli, las demandas⁴⁸ son formuladas por los actores económicos y sociales organizados que los 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*) funcional⁴⁹, impulsado por una mayor cooperación entre las sociedades civiles de los países y particularmente los sectores empresariales, es decir, del proceso de regionalización⁵⁰. 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”⁵¹ (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 intersubjetivas compartidas en torno a ésta⁵². El constructivismo estudia la formación de

⁴⁸ “Condiciones de demanda” para Mattli (1999). Para Moravcsik, las demandas son resultado de la interdependencia económica.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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 5.

⁵¹ 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”.

⁵² Esto significa que “observar y describir la regionalización es también participar de la construcción de las regiones”. No hay regiones ‘naturales’ o ‘dadas’: éstas son creadas y recreadas en el proceso de transformación global (Hettne y Söderbaum, 2000:460-461).

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)⁵³ 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.

La oferta⁵⁴ 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 de las instituciones regionales, implica proveer monitoreo, implementación y coordinación colectiva⁵⁵.

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

⁵³ Ver Wendt (1992).

⁵⁴ “Condiciones de oferta”, para Mattli (1999).

⁵⁵ 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 aún 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”.

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 5, 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, éstas 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).

Siguiendo al modelo, 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 trate⁵⁶.

La variable dependiente serán los resultados (*outcomes*) de política en el área temática específica de esta investigación y la medida en la que éstos 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

⁵⁶ En el Capítulo 5 se especifican estos mecanismos en el Mercosur.

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). 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”⁵⁷. Los discursos gubernamentales relativos a las migraciones suelen estar cargados de consideraciones identitarias y de pertenencias culturales⁵⁸.

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”⁵⁹. 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

⁵⁷ Sobre la construcción social de identidades regionales, ver Slocum y Van Lagenhove (2005).

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Para Schmitter (2011), esto sucedería en un “estado regional transnacional”.

en desarrollarse, se puede desarrollar 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”⁶⁰.

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.

⁶⁰ 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.
A partir de éstas, 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.

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.

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. 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 dos 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. 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”⁶¹ 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

⁶¹Tratchman (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 conciencia (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.

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

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).

En su visión (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, 2007: 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.

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 (2007: 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 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”.

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 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 trabajo⁶².

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

⁶²Mármora (2004: 271) identifica dos “ámbitos fundamentales” de normas que inciden en los migrantes: el de la seguridad social y el del reconocimiento de títulos.

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 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 éstos 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).

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 internacionalización⁶³. 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.

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*. Éstas 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.

⁶³ En este apartado se seleccionaron los actores básicos del ‘regionalismo’ a partir de las teorías desarrolladas y lo sostenido por Tussie y Trucco (2010).

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 éstas, 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 geográfica⁶⁴, 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).

⁶⁴ La mayor parte de los movimientos de personas transfronterizos ocurren dentro de la misma región de origen de las personas, como se desarrolla en el Capítulo 3.

Para Papadodima (2011), 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 será⁶⁵. 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 y dependerá de su liderazgo y poder en ese determinado momento, sumado a los mecanismos decisionales de las instituciones.

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

⁶⁵ 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).

En este trabajo, a partir de la discusión teórica realizada, se propone realizar 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 visados⁶⁶
 - 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

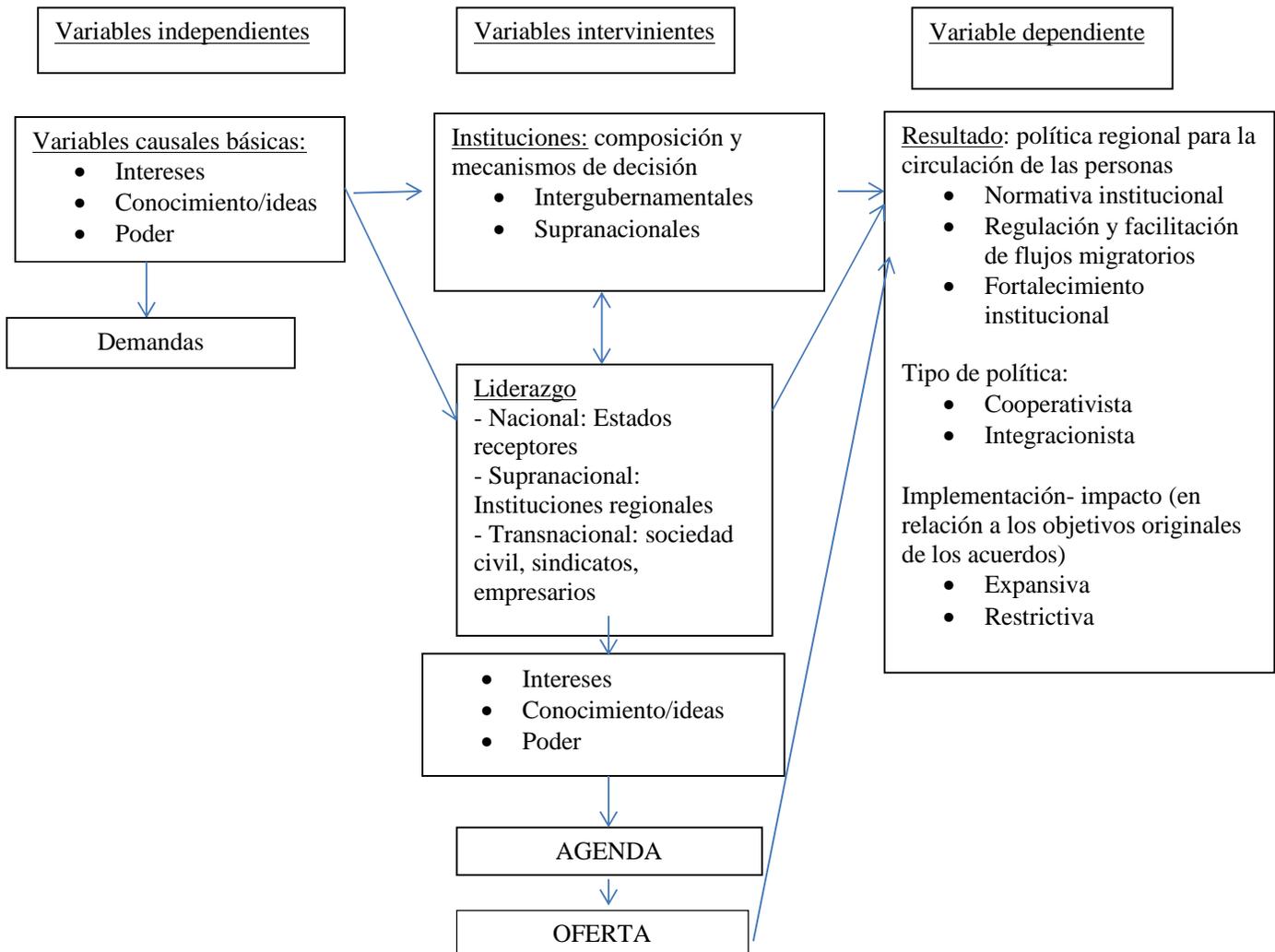
Luego, la implementación será llevada a cabo por personal operativo, en general, perteneciente a las burocracias nacionales.

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 de éste.

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

⁶⁶ 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 con este instrumento, es la menos documentada de las dimensiones de la cooperación regional en materia migratoria.



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

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

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), 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 migratorias. Luego, se detalla la situación en América latina, en Sudamérica y en cada uno de los países del Mercosur en particular, estudiando los perfiles educativos y laborales de los migrantes intrazona y su evolución a lo largo de la década, 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 en los noventa, 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 stock⁶⁷ 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 el número había ascendido 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)⁶⁸ (ver [tabla 1](#)). 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)⁶⁹. En términos porcentuales, sin embargo, esto supone 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 (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

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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, medioambientales y demográficas, conflictos políticos o étnicos, y los procesos de integración que afectan principalmente a los movimientos laborales.

este trabajo, es un proceso que afecta a las sociedades receptoras y emisoras como un todo (Castles y Miller, 2009: 7).

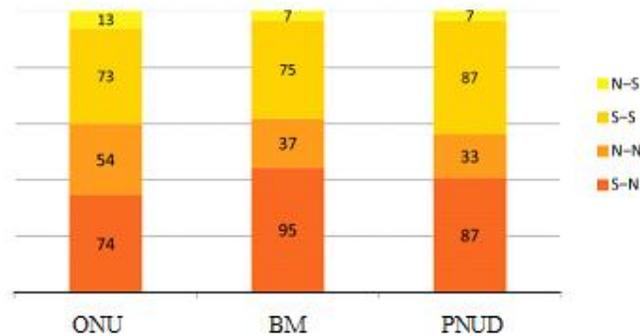
En el mundo, uno de los cambios más notables fue el de los países emisores y receptores: en 1970, 29 países eran considerados “emisores” de migrantes y 39 “receptores”. Veinte años después, en 1990, los emisores eran 55, los receptores 67, y se agregó una nueva categoría: aquellos que cumplían ambas condiciones simultáneamente, sumando quince países. En la década del 2000, se podría agrupar a los países receptores en cuatro grandes sistemas migratorios⁷⁰ internacionales: Norteamérica, Europa occidental, la región del Golfo Pérsico y el Pacífico occidental, que son destinatarios de flujos procedentes 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 encuentren 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).

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)⁷¹. 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.

⁷⁰ “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).

⁷¹ Estas son estimaciones correspondientes al año 2010.

Figura 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.

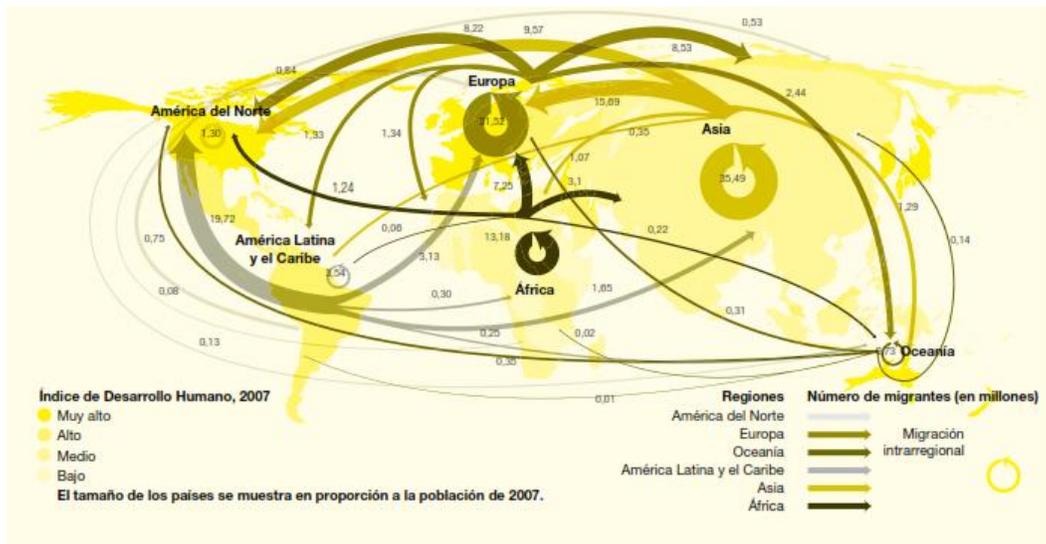
Cabe destacar que los destinos tradicionales fueron y siguen siendo, en su mayoría, países desarrollados: EEUU y Canadá, los países árabes productores de petróleo, Inglaterra, Holanda, Francia, Alemania, Bélgica, Suiza, los países nórdicos, Australia y Sudáfrica (Mármora, 2004: 31).

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 éstos, 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 producen entre países con niveles de desarrollo muy diferentes, sino todo lo contrario. 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 y 2000

Área de destino	Área de origen		Área de origen	
	Mundo	Porcentaje del total	Mundo	Porcentaje del total
	1990		2000	
Mundo	155.203.961		178.291.076	
Países desarrollados	820.40.624	52,86	104.212.167	58,45
Países menos desarrollados	73.163.337	47,14	74.078.909	41,55

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 Sudamérica (3 millones) y el Caribe (1.2 millones en 2010) (OIM, 2010)⁷².

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 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 intrarregional⁷³. Las migraciones intralatinoamericanas constituyen una

⁷² Sin incluir a México, que es el principal emisor de migrantes del mundo (ver infra.).

⁷³ Cabe precisar que a escala intrarregional, es difícil 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

“característica clásica” de los países de la región, por su frecuencia y raíces históricas (Durand, 2009; Martínez Pizarro y Villa, 2005: 5; Patarra, 2002). 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 y apertura económica iniciado bajo el paradigma neoliberal. Sin embargo, al mismo tiempo, el carácter que adquirieron a partir de los noventa guarda relación con estos procesos de integración y apertura⁷⁴. 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, 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.

países de la región para recopilar y producir información (Perera, 2010). Estos problemas son mayores para la cuantificación de los migrantes irregulares.

⁷⁴ 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, 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 de los países”. Además, en las últimas décadas, como se mencionó, los migrantes se han dirigido en mayor parte a los países desarrollados.

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).

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).

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).

3.2.1. Sudamérica

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 Sudamérica por país 1990.

Sudamérica	4 239 695
Argentina	1.649.919
Bolivia	59.590
Brasil	798.517
Chile	107.501
Colombia	104.277
Ecuador	78.663
Islas Malvinas	825
Guyana Francesa	57.011
Guyana	4 095.
Paraguay	183.335
Perú	55.993
Surinam	18.031
Uruguay	98.150
Venezuela	1.023.788

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 europeos⁷⁵. 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

⁷⁵ 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) (ver tabla 6).

Pizarro y Stang Alva, 2006: 87), sin embargo los stocks totales se redujeron levemente a 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 Sudamérica, 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 básicamente desencadenada por la crisis económica en la que se encontraba el país.

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

País de nacimiento	1869	1914	1980	1991	2001
Brasil	5.919	36.269	42.757	33.476	34.712
Paraguay	3.288	28.592	212.200	250.450	325.046
Uruguay	15.076	88.656	51.100	133.453	117.564
Total	24.283	153.517	306.057	417.379	477.322

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

Tabla 4. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Argentina por década de llegada al país (números totales)

País	Periodo de llegada				
	1901-1959	1960-1969	a 1970-1979	1980 -1989	1990-1991
Brasil	11.256	4.833	4.910	4.875	1.392
Paraguay	62.247	50.355	51.039	37.918	4.989
Uruguay	12.432	9.226	48.172	42.655	2.136

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

Tabla 5. Porcentajes de población de Mercosur en Argentina según país

País de nacimiento	1991	2001
Brasil	8,02	7,27
Paraguay	60,01	68,10
Uruguay	31,97	24,63
Total	100	100

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

Tabla 6. Evolución de la población extranjera en Argentina, y de la limítrofe con respecto al total (stock, números totales)

Año	Población total	Población extranjera total	Porcentaje de extranjeros sobre población total	Población extranjera limítrofe	Porcentaje de extranjeros limítrofes sobre población extranjera
1869	1.737.076	210.189	12,10	41.360	19,68
1914	7.885.237	2.357.952	29,90	206.701	8,77
1980	27.947.447	1.912.217	6,84	753.428	39,40
1991	32.615.528	1.628.210	4,99	817.428	50,20
2001	36.260.130	1.531.940	4,22	923.215	60,26

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

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%, y una década después, 60% (ver tabla 6).

Del total de la población migrante mercosureña, a inicios de 2000, se calculaba que el 64% tenían como destino este país (ver tabla 29). A su vez, los mercosureños conforman el 30% del stock total de migrantes del bloque a inicios del 2000 (ver tabla 29).

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).

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 las décadas del setenta y ochenta, y desciende a partir de los noventa.

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 el 68% del total de la población mercosureña en 2001. Le sigue Uruguay y Brasil (ver tabla 5). 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, aunque la tendencia comienza a decrecer en la década 1990-2000 (ver Tablas 3 y 5). 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), 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 a inicios del 2000 sufre un leve descenso en Brasil).

Tabla 7. 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
Total Mercosur	1991	399.899	73.203	103.088	123.330	100.278
	2000	460.938	78.756	57.599	187.679	136.904
Porcentaje total de variación Mercosur		7,09	3,65	-28,31	20,69	15,44

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

Tabla 8. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Porcentajes sobre el total			
		Menos de 4 años	de 4 a 6 años	de 7 a 9 años	10 años y más
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
Total Mercosur	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-bajo⁷⁶, 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

⁷⁶ 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.

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 8). Por lo tanto, se puede afirmar que estos años se caracterizan por un importante aumento de la inmigración de nacionales del Mercosur con niveles educativos medios, medios-altos y altos, siendo éstos 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 8).

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 7 y 8). 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 activas⁷⁷, 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

⁷⁷Las personas en edad activa son aquellas que tienen entre 14 y 60 (mujeres) / 65 (varones) años.

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.

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 9. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 1991.⁷⁸

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

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

Tabla 10. 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
Total	16.259	188.846	76.795	100	100	100
Calificación profesional	945	2.308	3.583	5,81	1,22	4,67
Calificación técnica	2.087	8.585	8.784	12,84	4,55	11,44
Calificación operativa	7.489	54.908	27.277	46,06	29,08	35,52
No calificada	1.959	46.914	12.107	12,05	24,84	15,77
Buscan trabajo	2.985	68.296	21.282	18,36	36,16	27,71

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

⁷⁸ 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.

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, 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 12% de la población extranjera a inicios del 2000 (ver tabla 11). Si bien en términos absolutos estos números son muy pequeños, la población mercosureña es la única en Brasil que está creciendo al contrario del resto de la población migrante. Entre esta población, la que más está creciendo es la paraguaya, mientras que los uruguayos y argentinos se mantienen relativamente estables, con leves ascensos y descensos temporales.

Tabla 11. Evolución de la población extranjera en Brasil (stock, números totales y porcentaje)

País de procedencia	1990	2000	Porcentaje sobre el total de extranjeros	
			1990	2000
Argentina	28.350	27.597	3,55	4,03
Paraguay	21.394	28.891	2,68	4,22
Uruguay	23.363	24.799	2,93	3,62
Otros	725.410	603.309	90,84	88,13
Total	798.517	684.596	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU (2012)

Tabla 12. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Brasil por década de llegada al país (números totales)

País	Total	Periodo de llegada					
		1901-1959	1960-1969	1970-1979	1980 -1989	1990-1999	2000
Argentina	27531	3946	2351	6032	5941	8138	1123
Paraguay	28822	3273	2653	4241	6548	10570	1536
Uruguay	24740	3404	2113	6126	6669	5346	1082

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

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 13 y 14). 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 14).

Tabla 13. 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
Total Mercosur	1991	61.783	11.399	13.202	8.790	28.392
	2000	74.294	12.058	15.070	10.671	36.496
Porcentaje total de variación Mercosur		9,19	2,81	6,61	9,66	12,49

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

Tabla 14. 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
Total Mercosur	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 15 y 16)⁷⁹.

Tabla 15. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1991⁸⁰

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes			
	País	Argentina	Paraguay	Uruguay	Argentina	Paraguay	Uruguay
Total		14.872	12.179	13.837	100	100	100
Calificación profesional		6.932	1.571	4.144	46,61	12,90	29,94
Calificación técnica y operativa		7.471	8.729	8.904	50,24	71,68	64,35
No calificada		469	1.879	789	3,15	15,43	5,70

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

Tabla 16. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000⁸¹

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes			
	País	Argentina	Paraguay	Uruguay	Argentina	Paraguay	Uruguay
Total		12.189	8.080	11.924	100	100	100

⁷⁹ Lo que puede ser atribuible al hecho de que no se contaba con estos datos en el Censo 1991 (ver nota 80)

⁸⁰Elaborado 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.

⁸¹ 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.

Calificación profesional	6.562	1.687	4.481	53,84	20,88	37,58
Calificación técnica y operativa	4.288	3.699	5.498	35,18	45,78	46,11
No calificada	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 108526 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, 2004a: 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 tabla 17). 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 país⁸² (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 figura 2).

Tabla 17. Evolución de la población extranjera en Paraguay (stock, números totales y porcentaje)

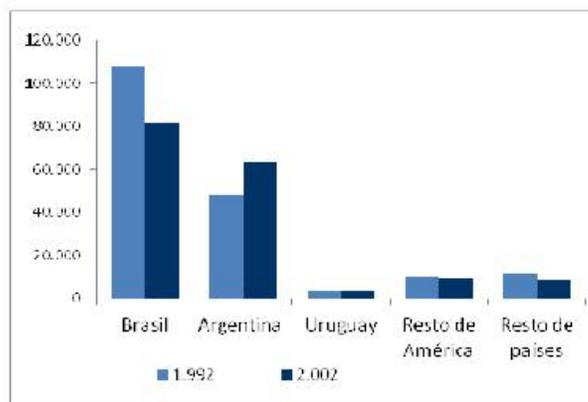
Lugar de nacimiento	1950	1982	1992	2002
---------------------	------	------	------	------

⁸² 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).

Argentina	20.297	43.638	49.166	63.153
Brasil	5.725	98.088	108.526	81.592
Otros	26.022	26.378	33.037	27.679
Total	53.994	170.086	192.721	174.426
Porcentaje sobre población total del país	3,9	5,6	4,6	3,4

Fuente: OIM, 2011a

Figura 2. Población migrante según país de origen, 1992 y 2002.



Fuente: OIM 2011a en base a CELADE- Proyecto IMILA

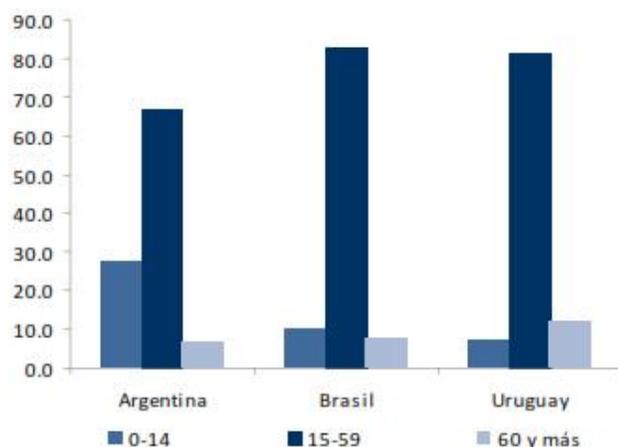
Tabla 18. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Paraguay por década de llegada al país (números totales)

País	Periodo de llegada						
	Total	1901-1959	1960-1969	a 1970-1979	1980 - 1989	1990-1999	2000-2002
Argentina	61.247	1.607	1.621	4.431	7.136	12.702	5.887
Brasil	80.156	640	1.756	17.176	20.690	14.662	3.611
Uruguay	3.155	43	108	356	641	605	241

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

Al igual que en Argentina, la inmensa mayoría de la población inmigrante proveniente del Mercosur se encuentra en edad activa (ver figura 3)

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



Fuente: OIM 2011a en base a CELADE- Proyecto IMILA

Tabla 19. 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

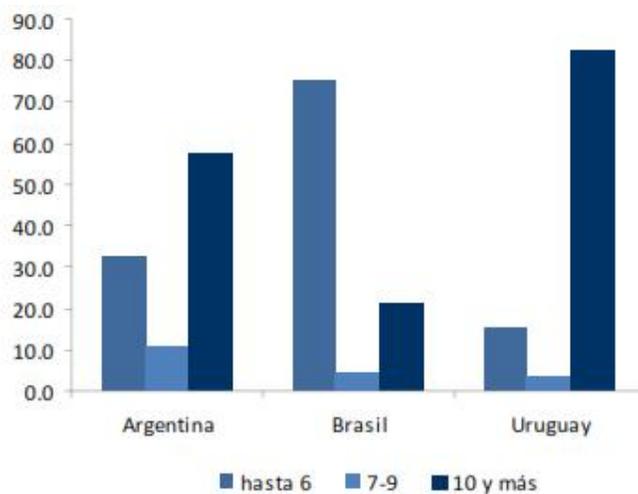
Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

Tabla 20. 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 censo	Porcentajes sobre el total			
		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
Total Mercosur					
	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*.

Figura 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 19 y 20, y figura 4).

Las tablas 21 y 22 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 21. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1992-2003

⁸³ 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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA

Tabla 22. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 200084

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

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.

⁸⁴ 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.

de población⁸⁵, siendo los destinos más populares los países vecinos, Estados Unidos y algunos países europeos. Las cantidades de inmigrantes en el Uruguay han descendido gradualmente, por razones de retorno, reemigración hacia otros países y como efecto de la mortalidad. En la actualidad, representan el 2,4% de la población total del país (OIM, 2011b). Por otro lado, al igual que en los países vecinos, el patrón predominante ya no es 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). Ambas nacionalidades crecieron en número a lo largo de la década. Las cantidades de paraguayos en este país son las menos numerosas en comparación al resto de los flujos migratorios intrarregionales (ver tablas 23 y 24).

Tabla 23. Evolución de la población extranjera en Uruguay

Uruguay	Porcentaje del total de extranjeros			
	País de procedencia	1990	2000	1990
Argentina	23 087	25 348	23,52	28,62
Brasil	12 996	13 054	13,24	14,74
Paraguay	1 474	1 460	1,50	1,65
Otros	60 593	48 692	61,74	54,99
Total	98 150	88 554	100	100

Fuente: ONU (2012)

Tabla 24. Flujos de inmigrantes Mercosur hacia Uruguay por década de llegada al país (números totales)

País de origen	Periodo de llegada				
	1901-1959	1960-1969	a 1970-1979	1980 -1989	1990-1996

⁸⁵ Se estima que un 15% de población residía fuera del país a inicios del 2000 (Pellegrino, 2009: 25).

Argentina	5047	1033	2189	4952	5920
Brasil	2975	931	946	1908	3348
Paraguay	337	209	162	211	278

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

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 25 y 26). 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 25. 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	16105	2631	6272	1681	5521
	1996	18987	1942	4952	4787	7306
	Porcentaje de variación	8,21	-15,07	-11,76	48,02	13,92
Brasil	1985	11109	3660	4377	980	2092
	1996	10469	2319	3724	2086	2340
	Porcentaje de variación	-2,97	-22,43	-8,06	36,07	5,60
Paraguay	1985	1270	128	369	158	615
	1996	1242	136	302	302	502
	Porcentaje de variación	-1,11	3,03	-9,99	31,30	-10,12
Total Mercosur	1985	28484	6419	11018	2819	8228
	1996	30698	4397	8978	7175	10148
Porcentaje total de variación Mercosur		3,74	-18,69	-10,20	43,59	10,45

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

Tabla 26. 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
Total Mercosur	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 27 y 28).

Tabla 27. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1985⁸⁶

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

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

Tabla 28. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1996⁸⁷

⁸⁶Elaborado 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.

⁸⁷Elaborado 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

Grupos de Ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Brasil	Paraguay	Argentina	Brasil	Paraguay
País						
Total	8.620	5.206	1.907	100	100	100
Calificación profesional	1.816	681	149	21,07	13,08	7,81
Calificación técnica y operativa	5.158	2.609	338	59,84	50,12	17,72
No calificada	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 la década 1990-2000 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 un 4,75% en una década, representando un 30% del total de los migrantes internacionales en los cuatro Estados socios. Si bien la movilidad intrarregional en términos proporcionales (en relación a la población total del bloque) es de 0,37-0,35%, 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 743.216 inmigrantes mercosureños residiendo en otro país del bloque a inicios del 2000, 477.322 (más del 60%), reside en Argentina. Sin embargo, hay que notar que a su vez, el número de argentinos en el resto de los países del Mercosur, en general, está aumentando. En cambio, el número de brasileños en el resto del bloque se está estabilizando o disminuyendo, pero cada vez llegan más mercosureños a Brasil, siendo el único grupo extranjero que crece en ese país. Se están incrementando las comunidades paraguayas en Argentina y Brasil mientras que en Uruguay se mantienen estables. El número de

con datos más específicos sobre las tareas ejercidas. No calificada: trabajadores agrícolas, agropecuarios y forestales, trabajadores no calificados.

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, 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 y al desarrollo de sus principales centros urbanos como centros de actividad económica y financiera a nivel regional.

Tabla 29. Totales de población por país, migrante y Mercosur y proporciones sobre población total y población migrante

Población total	Inicios déc. 1990	Inicios déc. 2000	Población migrante total		Población Mercosur total		Porcentaje población Mercosur sobre población total		Porcentaje población Mercosur sobre población migrante	
			1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Argentina	32.615.386	36.260.130	1.628.210	1.531.940	417.379	477.322	1,28	1,32	25,63	31,16
Brasil	146.930.000	169.799.170	798.517	684.596	73.107	81.287	0,05	0,05	9,16	11,87
Paraguay	4.219.000	5.358.000	190.729	172.424	157.692	144.745	3,74	2,70	82,68	83,95
Uruguay	3.109.941	3.320.841	98.150	88.554	37.557	390.862	1,21	1,20	38,26	45,01
Total	186.874.327	214.738.141	2.715.606	2.477.514	685.735	743.216	0,37	0,35	25,25	30,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, Paraguay, Censo Demográfico Brasil 2002, Censos Argentina 1991 y 2001, 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 migraciones⁸⁸, 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 5- facilitaron proporcionaron 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 descriptas 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, tratados en el Capítulo 5.

Tabla 30. 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 periodo⁸⁹

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

⁸⁸ Ya que, como se ha dicho, las mismas, por ser un fenómeno social, tienen orígenes y razones complejas y multidimensionales.

⁸⁹ 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
Porcentaje total de variación Mercosur		4,28	-0,43	-8,28	17,81	18,75

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

Tabla 31. 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
Total Mercosur	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: 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 ha sido afectado 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; OIM, 2001). 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 (véase Capítulo 2). No obstante las demandas de “mayor coherencia”⁹⁰, 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, 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 internacionales⁹¹ (Panizzon, 2010a; Trachtman, 2009; Castles y Miller, 2009; Hollifield, 2006; Cornelius y Tsuda, 2004).

⁹⁰ 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)

⁹¹ 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).

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 mitad de los países del sistema internacional participó, 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 mayor 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). 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 (Pecoud, 2009: 335).

Hasta el momento, fue ratificado por 49 países⁹². 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”⁹³ (cursiva propia). Así, que la definición, además de ser muy general, no aplica a trabajadores por cuenta propia ni a personas que buscan trabajo, y está sujeta a la interpretación final de los Estados nacionales mediante sus leyes domésticas.

⁹² 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 (visitado en abril 2014). En el Mercosur lo han ratificado Brasil y Uruguay.

⁹³ 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”.

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. El art. 6 establece la obligación de no discriminación⁹⁴, 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 del territorio de los Estados por motivos de enfermedad o accidente. 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

⁹⁴ 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.

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).

Así, 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).

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

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). Esto refleja las demandas de los Estados receptores en ese momento. Dicha tendencia al control de la inmigración irregular produjo escepticismo por pe de muchos países, lo que llevó a que su ratificación sea sumamente baja: a la fecha, lo ratificaron sólo 23 Estados⁹⁵. 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 diciembre⁹⁶ 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 internacionales⁹⁷.

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

⁹⁵ 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 (visitado en abril 2014). Ningún miembro del Mercosur ha ratificado este Convenio.

⁹⁶ En 2008 se declaró al 18 de diciembre como el Día del Migrante Internacional.

⁹⁷ La Comisión de Derechos Humanos de NNUU, la Comisión de Desarrollo Social, la OIT, UNESCO y la Organización Mundial de la Salud.

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 después (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 rol 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 jugaron un papel crucial 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” (Lonnroth, 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. 35⁹⁸ y 79⁹⁹, 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. 34¹⁰⁰.

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 setenta¹⁰¹. 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)¹⁰².

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

⁹⁸ “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”.

⁹⁹ “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”.

¹⁰⁰ “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”.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Lonroth (1991) describe detalladamente, desde una perspectiva “sociológica participativa”, al ser uno de los participantes, el desarrollo de estas negociaciones.

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

El objetivo de la Convención es, según Rodríguez Domínguez (2007: 13, cursiva propia) “establecer normas para 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”.

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) contiene 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.

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”¹⁰³. 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), 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. 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 éstas abarcan”¹⁰⁴ (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)¹⁰⁵. 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

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Sobre la relación entre migración y trabajo ver Capítulo 2.

¹⁰⁵ 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).

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. 25¹⁰⁶, 27¹⁰⁷, 30, 43¹⁰⁸, 48¹⁰⁹ y 54¹¹⁰. El primero, respecto de las 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

¹⁰⁶ “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”.

¹⁰⁷ “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”.

¹⁰⁸ “Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

- 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”.

¹⁰⁹ “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”.

¹¹⁰ “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”.

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 “[I]mitar 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 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 momento¹¹¹: sólo lo hicieron 47 países¹¹². En comparación, otras Convenciones de Naciones Unidas, como la de los Derechos del Niño (1989), cuentan con 193 ratificaciones¹¹³ y la Convención para la Eliminación contra todas formas de Discriminación contra la Mujer (1979) cuenta con 187¹¹⁴.

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

¹¹¹ 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.

¹¹² 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 (visitado en abril 2014). Del Mercosur, lo hicieron Argentina, Paraguay y Uruguay, no así Brasil.

¹¹³ La lista completa se encuentra disponible en https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en (visitado en abril 2014).

¹¹⁴ La lista completa se encuentra disponible en https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (visitado en abril 2014).

Internacionales y ONGs¹¹⁵. Es, de los diez instrumentos internacionales básicos de derechos humanos¹¹⁶, 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 comprehensiva, 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).

Las investigaciones sobre las causas de estos pobres niveles de ratificación son escasas. Pécout (2009) 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). 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.

¹¹⁵ Ver <http://www.migrantsrights.org/> (visitado en abril 2014).

¹¹⁶ 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 5.

4.3. El régimen legal para trabajadores extranjeros asalariados: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

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 AGCS¹¹⁷.

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)¹¹⁸. 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.

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 terminológicamente a la movilidad de personas a un “modo” de suministrar servicios

¹¹⁷ Los Estados parte del acuerdo son los miembros de la OMC, es decir, 159 Estados (a marzo de 2014).

¹¹⁸ Los autores, negociadores en el AGCS, explican con detalle este proceso.

(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 acuerdos¹¹⁹.

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, párr. 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).

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 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

¹¹⁹ 146 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&mtmsg_no=V-5&chapter=5&lang=en (visitado en abril 2014).

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 5 se revisa el caso Mercosur) y en acuerdos bi o multilaterales en la materia. Estas excepciones están previstas en el art. V (integración económica)¹²⁰, art. V *bis* (acuerdos de integración de los mercados de trabajo) y art. VII (reconocimiento).

La OMC entonces regula –y liberaliza– la circulación de un pequeño grupo de migrantes: los temporales¹²¹, y entre estos, tan solo los laborales, y entre estos, tan solo 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

¹²⁰ 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”.

¹²¹ Otros tipos de migrantes temporales que no son regulados por este régimen, son: refugiados, personas en tránsito, turistas, visitas familiares, estudiantes, intercambios.

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)¹²². 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 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), generalmente considerados categorías “sin riesgos de inmigración” (*immigration risk-free*) (Panizzon, 2010b:

¹²² 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.

15)¹²³. 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). 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).

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

¹²³ 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).

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 listas¹²⁴ (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 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),

¹²⁴ Que se refieren a las limitaciones aplicables a todos los sectores incluidos en las mismas.

este “nexo” discrimina a las personas físicas proveedoras de servicios de los PED y PMD, ya que generalmente son importadores y no exportadores de capital¹²⁵.

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)¹²⁶. Debe recordarse que el párr. 2 del Anexo MONP quita medidas de residencia, 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 mercados¹²⁷ (art. XVII) y el de trato nacional¹²⁸ (art. XVIII). En derecho del comercio

¹²⁵ Con algunas excepciones, como Brasil o India, por ejemplo.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ “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

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 en servicios están, en efecto “detrás de la frontera”. En servicios, 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 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 (véase Capítulo 2).

un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista”.

¹²⁸ “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”.

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 profesionales¹²⁹, 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 (BMV, 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 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

¹²⁹ “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”.

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 (también 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).

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. 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 la solución de la irregularidad migratoria. En ella, 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 a 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. 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. 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 en términos de Rosenau (1992). 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 firma en 1994, cuando se debatía la idea una ‘gestión global’ de las migraciones sobre la base de la existencia de una ‘crisis’ en su gestión, 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, asegurando “el ejercicio menos restrictivo” para el comercio (Panizzon, 2010a: 29). 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 será 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. 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 favorecer a 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 (Pellerin, 1999a: 483), exacerbando la ‘paradoja liberal’ (Hollifield, 2006). Según 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 (Meyer, 2000). También, todos los instrumentos que refieren exclusivamente a derechos de los migrantes comparten una muy baja ratificación. El AGCS limita el alcance de sus regulaciones a través de la no inclusión de categorías de

trabajadores en las listas, por ejemplo, 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 (Pellerin, 2003). También 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: Políticas para la circulación de las personas en el Mercosur 1991-2002

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, auge del neoliberalismo como ideología y modelo político-económico, internacionalización y regionalización de las políticas migratorias. Así, 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: 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. Este contexto es el que permite 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 describe y analiza 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.

5.1. Antecedentes, desarrollo y contexto histórico

Los antecedentes del Mercosur se pueden situar en el acercamiento bilateral Argentina – Brasil en la década del ochenta¹³⁰ 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 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)¹³¹, estos últimos, generalmente considerados el puntapié inicial del Mercosur. 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,

¹³⁰ 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 Sudamérica 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.

¹³¹ Escudé y Cisneros (2000) desarrollan el modo en el que se llegó a estos acuerdos.

siguiendo con los antecedentes regionales (ya que esta era la metodología en el marco de la ALADI durante la década del ochenta).

En ese momento, la integración era concebida como un “instrumento político” 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.

Como el proceso de integración en Sudamérica 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 adquiriera 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 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”¹³².

- 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”.

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:

¹³² 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).

- 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 “contrastes 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- 2010: 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.

La forma que adquirieron las políticas no solo dependió del contexto ideológico-histórico, sino que ellas fueron también ‘intervenidas’ por el diseño institucional y los procesos de formulación de normas del Mercosur.

5.1.1. 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). 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 extrarregional (Malamud, 2010)¹³³. 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 asimetrías¹³⁴ (conocidos como acuerdos Norte-

¹³³ 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).

¹³⁴ 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

Sur) (Bouzas, et.al, 2008: 319). En los noventa tuvieron una estrecha vinculación con la ideología neoliberal predominante y 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 políticas¹³⁵:

1. Disciplina fiscal
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 promocionó 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

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).

¹³⁵ 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 pregona 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.

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 mercados 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).

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. 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).

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.

5.2. 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.

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” y sin mayores detalles en ese momento.

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 readequando 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, entonces, 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, 2002), 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 decisonal) al CMC, por intermedio del GMC (art. 26)¹³⁶.

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 decisoria”: 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)¹³⁷.

¹³⁶ En 2004, se crea, en su reemplazo, el Parlasur que comienza a funcionar en 2007.

¹³⁷ 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

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” (art. 28). Su función es consultiva. Por esto, se expresa mediante Recomendaciones al GMC (art. 29).

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

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).

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.

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).

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).

5.2. 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”¹³⁸ 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

¹³⁸ 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).

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)¹³⁹. 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 Mercosur¹⁴⁰ 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 de distinta jerarquía y en su posesión de “alguna” capacidad de creación de reglas (Bouzas 2005: 4).

Ahora bien, esta composición 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”. 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). 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). Bouzas (2008) identifica entre los beneficios, la

¹³⁹ 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).

¹⁴⁰ 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).

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), 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”¹⁴¹.

Estas instituciones deben su diseño ‘flexible’ a las “débiles presiones de demanda por instituciones regionales al comienzo” del PIR (Bouzas, et. al., 2008: 59)

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 “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 (GMC, 1992a) se establecía un plan de acción para cada SGT, el desempeño éstos 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

¹⁴¹ Otros autores no coinciden con esto. Por ejemplo, Laursen (2010b) considera que es una UA con una política comercial común.

contribuyeron a desarrollar motivación y espíritu de equipo, alentando el compromiso e involucrando en las negociaciones a las agencias nacionales competentes”. 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 (CMC, 1998), integrado por altos funcionarios de las cancillerías de los Estados Partes. Su objetivo es “coordinar la agenda política interna y externa del bloque” (art. 2). Este Foro “ha funcionado sólo de manera esporádica” (Bouzas, et. al., 2008: 41). También se creó en octubre de 2003 (CMC, 2003) 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. En 1995 y 2000 se realizaron modificaciones. La decisión del consejo del 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).

El Mercosur es descrito como un PIR con una estructura orgánica “flexible” y con 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: 250). 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 autoayuda¹⁴². 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).

El rol de Brasil como “líder renuente”¹⁴³ fue tratado por diversos autores (Soares de Lima, 2008; Mattli, 1999). Se destaca así que Brasil 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 tiene implicaciones desde el punto de vista de los grados de compromiso y obligación

¹⁴² Entendida desde una perspectiva realista, como el interés de autopreservación (ver Waltz, 1988).

¹⁴³ Sobre el liderazgo de Brasil en Latinoamérica, ver Soares de Lima (2008).

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 factores domésticos de este país (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.

La falta de eficiencia de los mecanismos institucionales, en la perspectiva de Malamud (2011) y Malamud y Schmitter (2006)¹⁴⁴, 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).

En resumen, predomina una visión pesimista en cuanto a la eficacia¹⁴⁵ 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

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ 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).

“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). 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.

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 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) que se dan dentro de ésta. 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, cursiva propia). Por todas estas razones, dichas autoras afirman que “el Mercosur llegó para quedarse”.

5.2.2. Los órganos con competencias en materia migratoria

Si bien el TA no preveía 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, el que, por una parte, 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). Dicho programa “marcó un punto de inflexión” en el PIR ya que consagra 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:

5.2.2.1. 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. Como resultado de sus gestiones, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)¹⁴⁶ 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 una resolución (GMC, 1991a), aceptando la recomendación que la RTM habría realizado siete meses antes (CCSCS, 2014; Robles, 2004b: s/p).

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, 1991). Por esto, se puede afirmar que los SGT son instituciones creadas dentro del

¹⁴⁶ “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).

proceso institucional del Mercosur, como resultado (*outcome*) de una demanda de los sindicatos. Dicha demanda 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.

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”¹⁴⁷ (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).

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 comisiones¹⁴⁸ 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, de organizaciones empresariales y de los trabajadores. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país¹⁴⁹. El tripartismo para este SGT fue la primera experiencia de este tipo de organización dentro de la estructura institucional del Mercosur. Para

¹⁴⁷ 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/DEC. N° 59/00).

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Las organizaciones de empleadores crearon sus respectivos entes para coordinar posiciones más tarde que los trabajadores. El Consejo Industrial del Mercosur se crea en 1994 y Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur en 1995.

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 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/DEC 04/91, o “Reglamento Interno del GMC”).

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 lo que, algunos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina consideran que es “razonable” (entrevista, 2012) 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 establecen 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 pasa a ser el SGT n°10 sobre “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Siguiendo la propuesta elaborada, se mantiene 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 del (GMC, 1996a) del GMC 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).

5.2.2.2. *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 éstas 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”.

5.2.2.3. *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 (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 crea la Reunión de Ministros del Interior (RMI) (CMC, 1996). Su objetivo era el avance en la elaboración de mecanismos comunes, tendientes a profundizar la cooperación en las áreas de su competencia (migraciones, seguridad y otros). Allí se propuso, entre otras cosas, la creación de un “Foro Especializado Migratorio” (FEM), materializado en Noviembre de 2003.

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).

5.2.2.4. *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/RES 20/95) y luego el Grupo de Servicios (GMC/RES 31/98), 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).

5.2.2.5. *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). 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).

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.

5.3. Tratamiento de la cuestión migratoria en las instancias institucionales del Mercosur: negociaciones, políticas acordadas (y proyectos no alcanzados) entre 1991 y 2002

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 otras instancias institucionales para alcanzar el

objetivo de creación del MC, y otros que fueron siendo construidos frente 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 decisoriales 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 éstas (con objetivos de política, coincidentes o no con las demandas), 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.).

5.3.1. Los inicios: la ausencia de la dimensión social en el Mercosur

En 1991, una de las primeras medidas tomadas por el CMC (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 elabora el “Acuerdo de Recife” (CMC, 1993), para la aplicación de controles integrados en las

fronteras del Mercosur. En dicho Acuerdo se dan pasos importantes en cuanto a la armonización de conceptos técnicos y prácticas tales como “control”, “control integrado” y “punto de frontera”.

Federico Agusti (actual Director de Asuntos Internacionales y Sociales, Dirección Nacional de Migraciones –DNM-, entrevista, 2013) explica que estos acuerdo 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 (Agusti, entrevista 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* (Agusti, entrevista 2013).

Estas dos 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, (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.

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 el funcionario entrevistado. 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. Lo que, sumado a la ‘necesidad’ de cumplimiento con la agenda definida en el contrato inicial del PIR, redujo los posibles costos políticos a nivel nacional de tomar este tipo de medidas.

5.3.2. 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 buscara 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.

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 elaboró 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, 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.

5.3.2.1. 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 Mercosur¹⁵⁰. 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

¹⁵⁰ 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.

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 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 consideraciones de que: primero, 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”¹⁵¹, muchos de los

¹⁵¹ 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

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).

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.

5.3.2.2. ¿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.

Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

Tabla 32. Resoluciones adoptadas por el GMC 1992-1994 provenientes de propuestas de SGT

RESOLUCIONES ADOPTADAS POR EL GMC												
1992-1994												
PROVENIENTES DE PROPUESTAS DE SGT												
Año	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
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.

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 “a 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”. Así, con el tiempo, este SGT se limitó a realizar estudios y diagnósticos, sin avanzar en “dimensiones concretas de la integración” (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 ST 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. Nora Pérez Vichich, asesora principal en Migraciones de la Cancillería 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 con Nora Pérez Vichich, julio 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 consensúa... [...] 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: “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...”.

5.3.3. 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. 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 funcionaria considera un “retroceso” (entrevista, 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.

5.3.4. 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 Perez 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 (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, 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, 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.

5.3.4.1. 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). El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS) (CMC, 1997) fue firmado en 1997 y ratificado por los cuatro Estados miembros en 2005, lo que muestra las resistencias que despertó. 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).

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.

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 transfronteriza.

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.

5.4.3.2. 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. Éstos 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). 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 ocho¹⁵² y diez¹⁵³ 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 Parte¹⁵⁴ (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

¹⁵² 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.

¹⁵³ Entre los cuales se incluía el n°97: Trabajadores migrantes.

¹⁵⁴ 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 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.

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.

5.3.5. 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 de la CCM (CMC, 1996) y el SGT 2 de “Asuntos Aduaneros” dentro de su recomendación número 39 (SGT2, 1996), se crea un modelo exclusivo de Tarjeta de Entrada y Salida (TES) en las resoluciones 58 y 74 del mismo año (GMC, 1996b; GMC, 1996c), con su contenido en español y portugués, que debe ser relleno 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 (GMC, 1996c). En la resolución 75 (GMC, 1996d), complementaria a las anteriores, se enumeran los documentos acreditativos de identidad y nacionalidad necesarios para cruzar la frontera, que ya no serían sólo los pasaportes¹⁵⁵.

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 (CMC, 1991a) y la decisión 5 (CMC, 1993b), dejan al margen a las otras dos subáreas de esta ‘área de regulación y

¹⁵⁵ 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/Res n°75/96).

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, reduciendo los posibles costos políticos a nivel nacional por su adopción. 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 presenta una “Propuesta de Proyecto de Dimensión Sociolaboral del Mercosur” al SGT 10, para cooperar con éste, 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. En la propuesta, que ya había estado presente en “todas las etapas” de la conformación de las instituciones sociales del Mercosur y 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 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 posiciona 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.

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) y no así de otros PIR.

Esta última propuesta fue aprobada en la quinta reunión del SGT 10, en agosto de 1997 (SGT,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 aprueba 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 los 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 (WT/MIN (96)/DEC), 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.

5.3.6. La Declaración Sociolaboral: un ‘hito’ en la participación sindical en el Mercosur

En Diciembre de 1998 se firma la DSL, cuya ratificación, al igual que la del AMSS, llevó varios años: se logró el 1º de junio de 2005, lo que muestra una vez más la resistencia de los gobiernos a 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’ (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.

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 éstos, el texto debía ser una “declaración solemne de derechos”, contradiciendo su anterior apoyo a la propuesta del Ministerio de Trabajo argentino (Grupo *ad hoc* sobre la Dimensión Social del Mercosur, 1997b). Este cambio de posición “repercutió grandemente 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 (SGT10/Acta n° 1/98).

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/Acta n° 1/98, 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).

A pesar de que 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). 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 la materia socio laboral era independiente de la política comercial. Además, se acordó allí la elaboración, por intermedio de la presidencia *pro témpore*, de un documento consolidado con el contenido de las distintas propuestas (Mansueti, 2002).

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”¹⁵⁶. 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:

¹⁵⁶ 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.

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 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 explicitan 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, también expresan 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, aseguran 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 NNUU. 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 su 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 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. 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).

A pesar de esto, 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 – 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 se 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).

Además, la formación de la CSL 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).

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) agrega 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.

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.

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).

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) y por su restricción a aspectos técnicos (tales como la mención a los trabajadores fronterizos), su no establecimiento de la libertad de circulación de trabajadores migrantes y 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 Fillol, 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, por lo que se puede afirmar que la implementación de esta política en relación a los objetivos originales ha sido expansiva. 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. Pérez Vichich (entrevista 2012) coincide con las atribuciones dadas a la CSL, sin embargo considera que su actuación hasta el momento ha sido “muy pobre”.

5.3.7. La recomendación de la CPC: el Estatuto del Trabajador Migrante

El mismo año de la firma de la DSL, la Comisión Parlamentaria Conjunta presenta una Recomendación (CPC, 1998), por la que propone 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 migrante”, 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”.

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, 2009). 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.

5.3.8. Fines de la década: las políticas selectivas y el retorno a las cuestiones fronterizas

Siguiendo con la línea de tratamiento de cuestiones fronterizas, y como otra muestra de la estrecha vinculación entre migraciones y comercio (Hollifield, 2006; Pellerin, 1999a), en los años 1999 y 2000 continúan los avances para la facilitación de flujos migratorios en áreas fronterizas.

En 1999 el FCES acordó el “Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte de MERCOSUR, Bolivia y Chile” (CMC, 1999a). Luego, en el marco de la RMI se acuerda y reglamenta un régimen especial para residentes de zonas fronterizas en el bloque, constituido por 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 producen avances significativos en la regulación de los desplazamientos fronterizos.

A partir de lo establecido en todos estos acuerdos se crea la Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (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 (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 mediante acuerdos entre ellos dentro de un plazo que, por lo general, no excede las 72 horas. Para Cardesa Salzman (2007: 528), si bien el mantenimiento de los controles sobre las personas en cruce de las fronteras interiores constituye un “obstáculo formal o procedimental” en la entrada o salida de los Estados del Mercosur”, no cuestiona “el ejercicio del derecho de desplazamiento”.

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.

Agusti (entrevista 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 info*. 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 (Abbott y Snidal, 1998 y Martin y Simmons, 1998). Esta cooperación sostenida generó mayor confianza entre los Estados socios y vínculos entre los funcionarios que construyen la región:

[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*.

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, dejando 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. También, es notable su limitación a personas residentes en zonas fronterizas. Ahora bien, a diferencia de todas las medidas anteriores, la propuesta 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 celebra 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. 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. 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, cuya implementación ha sido restrictiva. La jerarquía en la movilidad que refleja esta norma muestra la influencia del sector privado (Pellerin, 1999a). Estos grupos, a pesar de no tener presencia en la estructura 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 lograda por un “amplio consenso” en la materia (Cortina y Robles, 2006: 213; Robles, 2004a: 34-35) y de la Comisión II del SGT 10, sanciona la Resolución 59/01 sobre Formación Profesional. 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 n° 25/03, “Mecanismos para el Ejercicio Profesional Temporario”, cuyo objetivo es alentar el ejercicio de actividades y profesiones en la esfera de servicios 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 del sector privado en su elaboración.

5.3.9. El cambio de época: 2002/2003

Hacia finales de 2002 se produce un importante cambio en las políticas que se venían llevando a cabo hasta el momento: se aprobaron una serie de acuerdos que amplían notablemente los derechos de las personas migrantes en el PIR y así, colaboran con la liberalización de su circulación en el espacio Mercosur. Agusti (entrevista, 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*”.

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)¹⁵⁷. Esta serie de ‘normas institucionales’ es conocida como ‘Acuerdos de Brasilia’.

Este último resultó ser la norma más importante en materia migratoria en el ámbito del Mercosur hasta el momento. El objetivo del mismo consiste en que “los nacionales de

¹⁵⁷ Entrada en vigor: Julio de 2009.

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 4^o”¹⁵⁸. En sus considerandos 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.

Así, se prevé la obtención de la residencia permanente y se enumera la documentación necesaria. Quienes hayan obtenido dicha residencia, 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” (art. 8.1). Es decir, que con este acuerdo se establece el principio de trato nacional, y la igualdad entre nacionales de los Estados parte del Mercosur. El art. 9 otorga derechos a los inmigrantes y los miembros de sus familias, afirmando la igualdad de derechos civiles, el derecho a reunificación familiar, el trato igualitario con nacionales, el derecho a transferir remesas, los derechos de los hijos de inmigrantes, asegurándoles capacidades plenas y se establece el compromiso de llegar a un acuerdo en materia previsional.

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 y “sienta las bases para la instauración de la libre circulación de trabajadores en el Mercado Común del Sur” (Cardesa Salzmann 2007: 531). Por sus características, hace que se pueda hablar de una “nueva política regional en materia de circulación de personas” (Cortina y Robles, 2006:190; Robles, 2004a:20). Esta nueva política, el comienzo de la CSM, en el que se establecen “lineamientos estratégicos” en relación a las migraciones para Sudamérica como bloque, utilizados para unificar posiciones en los foros internacionales (Nora Pérez Vichich, Entrevista, julio 2012), que incluyó a muchos más Estados y actores dentro de estos procesos; junto al cambio de gobiernos en los países del bloque y el consecuente cambio de orientaciones ideológicas y modelo político predominante y también el declive del neoliberalismo como ideología, modelo y política, marcan el inicio de una nueva etapa en la elaboración de políticas para la circulación de las personas en el Mercosur.

¹⁵⁸ El art. 4 hace referencia a los documentos necesarios para realizar el trámite.

5.4. Balance sobre la elaboración de las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur (1991-2002)

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 (Agusti, entrevista 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 Agusti (entrevista 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.

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, 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, 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 las personas en un país del bloque distinto del de su origen, pero sólo en el corto plazo, como lo sostienen Pellerin (1999a) y Jordan y Düvell (2003).

Estas tres características de la legislación están vinculadas al cambio en la agenda política para la movilidad de las personas en el Mercosur. En sus inicios, como fue mencionado, *la libertad de circulación de las personas* era un fin del PIR. En los primeros años de su funcionamiento (durante la ‘etapa de transición’), sólo fueron acordadas dos normativas que tenían esta libertad como objetivo expreso la decisión 12 (CMC,1991a) y la decisión 5 de 1993 (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.

Con el cambio dado en 1994 luego del POP, 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. También se ‘fragmentó’ la temática en diversos aspectos de la misma y en distintas instancias institucionales¹⁵⁹ (“mal comunicadas entre sí”, según Cortina y Robles, 2006: 184-5 y Robles, 2004a: 19) que se encargarían de su tratamiento. Quienes tienen que trabajar con esta normativa opinan que: “tenemos que empezar a ordenar los acuerdos migratorios a nivel regional, *tenemos muchos acuerdos segmentados* [...] tenemos que tener un acuerdo único que integre los distintos componentes por lo menos de la gestión migratoria” (Agusti, entrevista, 2013).

Otros *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*

¹⁵⁹ 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.

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” (Pérez Vichich, entrevista 2012). Estas percepciones, al ser compartidas, pasan a ser ideas que median en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas.

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 y una propuesta realizada por Pérez Vichich -entrevista, 2012-, hacia fines de la década e inicios del 2000, apoyada por la CCSCS), la presión de los sectores empresarios y la reticencia de los gobiernos no permitió que esto fuese posible. Así, las discusiones en esta década siguieron centrándose en aspectos técnicos, en instancias orgánicas diferenciadas.

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.

Una de las razones por la que las cuestiones fronterizas pasaron a ser prioritarias en la agenda es la inmediatez que requiere su regulación en un PIR que se encuentra en sus primeras etapas de formación. 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).

También, deben ser tenidos en cuenta factores ideacionales e identitarios en la formación de este interés. Como observa un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina: “Yo creo que hay varias cuestiones que hacen que las fronteras se transformen en un lugar especial. Creo que tiene que ver con la forma de nacimiento de nuestros Estados nación, donde el tema geográfico es un tema político cultural muy importante, hay una sacralización del espacio que en otros lados no sé si es igual” (entrevista 2013). Y, al parecer de estos funcionarios, “lo importante para el proceso de integración es que los controles que limitan la libre circulación no coincidan con las fronteras nacionales. Porque si [...] en cambio si nosotros seguimos sacralizando ese momento de pasar de un lado de la raya [fronteriza] al otro, el *monopolio de sentido del*

Estado nación sigue estando...”. Y desde esta visión, para lograr la libre circulación sería necesario que el Estado “desmonoplice” el control de las fronteras.

Como consecuencia de estas ideas, conocimiento e interés de determinados actores, prácticamente todas las normas elaboradas en esta 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 cuestiones fronterizas (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; la TVF, 1999/2000; el Acuerdo para la Exención de Visas, 2000). 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.

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).

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 la agenda migratoria, se materializó en la elaboración de políticas centradas en las “migraciones laborales”, en la elaboración 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 MRECIC (entrevista, 2012) “aparecen [como] cuestiones aduaneras, y no hablo de tecnicismos propiamente aduaneros, sino la presencia de agencias del Estado en la línea fronteriza”. Estas medidas reflejan la influencia de actores y sectores económicos cuyos beneficios en la materia están concentrados.

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 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).

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 la movilidad de las personas y liberalizan sólo residencias cortas se ha podido verificar en el hecho de que 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 Pérez Vichich (entrevista, 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, y 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 normativos migratorios vigentes en cada país, pero sin avanzar en las dimensiones concretas de la integración laboral y poblacional” (Pérez Vichich, 2007b: 258).

El SGT 10 no tuvo mejor suerte. El AMSS, si bien tenía como objetivo fomentar la libre circulación de trabajadores (Ferreira y Payssé, 2003: 70), 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 (si bien su aplicación doméstica tendió a ser expansiva). 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 estos 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 este proceso, 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 dichos estándares. Dicha aceptación terminó colaborando con el desarrollo del regionalismo (Tussie y Trucco, 2010: 48) 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 la OIT (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.

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’ (Botto, 2004): 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 estos grupos, 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. De esta forma, los beneficios de la obtención de dicha libertad estaban concentrados para estos grupos. 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”...” (entrevista funcionario MRECIC, 2012), con los 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).

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” (Pérez Vichich, entrevista 2012). Así, la coalición de los sindicatos y su forma “monolítica” de actuar sirvió para reducir la complejidad de la negociación (Zartman, 2003) y actuar en pos de la regionalización de políticas laborales y migratorias.

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 del FCES, la adopción del AMSS, la DSL y la TVF.

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 corporaciones internacionales 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, 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 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.

La demanda en pos de la modificación de los plazos definidos en el TA para la liberalización e integración 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 estos sectores 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) 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... (Pérez Vichich, entrevista 2012).

Con esto coincide Agusti (entrevista, 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 incorporando los trabajadores dentro de mercados formales podría llevar a un círculo virtuoso.

Con esta visión coinciden otros funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina (entrevistas 2013).

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 estudiada, 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 (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 en 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 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. Así, por ejemplo, Argentina (principal receptor, ver Capítulo 2) y Brasil (principal economía regional) fueron quienes presentaron las principales propuestas que contaron para la firma de la DSL. En este sentido, diversos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina (entrevistas 2013 y 2012) describen a este país como “un líder regional” en materia migratoria, por su pasado y por la experiencia que tienen las instituciones estatales en el tratamiento del tema. Así, “Argentina ha propuesto el 90, 95% de las iniciativas durante todos los acuerdos que se han firmado en el ámbito migratorio del Mercosur” (funcionario DNM, entrevista 2013).

Las demandas de los sectores gubernamentales de los cuatro países 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.

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, 1998) consideró “que no resulta conveniente vincular la materia socio-laboral con los instrumentos de política comercial”, con lo que coincidían nuevamente los sectores empresarios, quienes querían un sistema de solución de controversias especial para la circulación de los trabajadores.

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). De hecho, algunos académicos y funcionarios entrevistados (2013, 2012) consideran que “no existe voluntad de los Estados miembros del Mercosur para crear ‘criterios comunes’ que faciliten a los ciudadanos el acceso al trabajo en Estados partes distintos del propio”.

Otra razón que puede explicar la reticencia de los Estados a liberalizar la movilidad es que en el Mercosur “las principales negociaciones que se dan en materia migratoria [...] se dan en las Reuniones de Ministros del Interior” (entrevista con funcionario del MRECIC, 2013). También los funcionarios de la DNM resaltan el papel de este Ministerio en la formulación de las políticas, agregando que “ese ámbito estaba cruzado por la temática de seguridad”. Como observa Mármora (2004: 56-57), al interior del Estado, a quien Pérez Vichich considera “no monolítico” (entrevista, 2012), 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. En palabras de Pérez Vichich (entrevista, 2012), la política adoptada depende de “los negociadores”: de qué instancia gubernamental esté llevando adelante las negociaciones. Es decir, de qué ministerio está a cargo o tiene un mayor peso en las mismas. Por lo tanto, de acuerdo a 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 entrevistados coinciden con estas observaciones: (refiriéndose a los Ministerios de Interior) “entonces eso te ayuda a explicarte varias cosas...” “ahora hay una gran preeminencia de los órganos de control”, y “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...”. Estos sectores, además, suelen tener percepciones “sobre la seguridad, las cuestiones relacionadas con el tráfico de drogas” que suelen llevarlos a justificar la toma de medidas más restrictivas. A esto se suma también “la falta de criterios claros de cooperación judicial”. Entonces, los Ministerios del Interior y en particular los organismos de control de las migraciones que dependen de ellos en cada Estado, al ser justamente organismos de control, suelen tener visiones más centradas en cuestiones de seguridad y de corte restrictivo. Mientras que por el contrario, las Cancillerías, por la naturaleza de sus actividades, “podrían tener una visión aperturista”. El funcionario entrevistado cita su experiencia de intercambio de información y trabajo con otros Ministerios de Relaciones Exteriores de Sudamérica para ejemplificar esta afirmación (funcionario MRECIC, entrevista, 2012).

Los funcionarios de la DNM, si bien coinciden con la preeminencia de su enfoque en la seguridad y el control, consideran que “fueron los organismos migratorios de la región los que empezaron a dar un mayor impulso práctico y pragmático al cambio de un sistema más de control, un sistema de mayor facilitación, y una política más restrictiva que limitaba el acceso a la residencia a una política que marque el proceso de integración regional”, a través de los acuerdos particularmente fronterizos.

Nosotros trabajamos directamente con la gente, lo nuestro es, la problemática es diaria, los problemas en frontera son diarios, el tema de la residencia es diaria, esa cercanía a la problemática nos hace ver cómo llevarla o como trasladarla al ámbito regional buscando soluciones prácticas a situaciones reales. Eso creo que es lo que nos da un punto “de ventaja” en relación a otros ámbitos, como las cancillerías que no tienen tanto ese contacto con la situación diaria (funcionario DNM, entrevista, 2013).

Y además consideran que la libertad de 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 (Agusti, entrevista, 2013).

Como se ve, entonces, las cuestiones de seguridad, vinculadas a los posibles costos políticos, también 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 (entrevista con funcionario MRECIC, 2013).

Esto es una muestra de que, como afirma Hollifield (2006: 67), “el movimiento de gente acarrea riesgos políticos mayores”.

Una vez que las propuestas de los actores (que incluyen sus demandas, las que reflejan sus ideas e intereses) son presentadas en la instancia regional, dentro de ésta 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 e ideas. Del resultado de esta puja de intereses, liderazgos y poder 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 mencionados.

En el Mercosur se ha podido observar que en la etapa estudiada se crearon distintas instancias institucionales con potestades exclusivas en asuntos sociales. En su mayoría, fueron resultado de demandas de la CCSCS por la incorporación de dichas temáticas y por su propia participación en el proceso. Ahora bien, todas las instancias creadas en la dimensión social del 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).

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. “La imagen que predomina es la de instituciones poco creíbles y eficaces” (Bouzas, et. al., 2008: 58). 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” (funcionario MRECIC, entrevista, 2012).

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”, como fue mencionado. Todo esto demuestra, una vez más, que el carácter que adquiere el PIR y las políticas que adopta están histórica y geográficamente situadas (Zolberg, 1999: 82). Como expresa Pérez Vichich (entrevista, 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 “en 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 decisional 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).

Así, los Estados y en especial el mayor socio, Brasil, también el principal receptor, Argentina, mostraron reiteradamente resistencias a acordar la creación de regímenes y mecanismos más transparentes que aumentaran el costo de los incumplimientos (Bouzas, et. al., 2008: 60) (o ‘instituciones de compromiso’). Esto se pudo verificar en el hecho de que el GMC no haya adoptado ninguna de las propuestas del SGT 11 y las haya transformado en resoluciones de carácter vinculante. Una de las explicaciones de esto es el “bloqueo parcial al SGT 11” que había establecido el gobierno brasileño (Klein, 2000 en Robles, 2004b: s/p), mostrando su reticencia a utilizar su posición económica y política, y asumir costos en pos de ejercer un liderazgo regional (Mattli, 1999: 160), ejerciendo un rol de “líder renuente” (Soares de Lima, 2008; Mattli, 1999).

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) fue resultante de consensos generados a partir de la contraposición de intereses adaptados a las circunstancias y a su negociación en dichas instituciones intervinientes. La agenda acordada dio lugar a propuestas de políticas de corte

cooperativo (Schmitter, 2011) que tuvieron las características antes mencionadas: estuvieron centralizadas en cuestiones económicas, laborales y fronterizas, 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 la etapa estudiada, mientras se intentaba liberalizar la circulación de los “factores de producción”, con la liberalización de la circulación de las personas sucedía lo contrario. Ahora bien, las negociaciones también dieron lugar a otros resultados de carácter “intangibles”. En palabras de Agusti (entrevista, 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). Los informes y estudios que llevaron a cabo los SGT 11 y 10 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 relevaban 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. 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). Esto por ejemplo fue materializado en el consenso en torno a “posiciones homogéneas” en foros internacionales (Ferreira y Payssé, 2003: 559).

Como expresa Agusti (entrevista, 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*. Por un lado se hablaba de *mejorar los controles* y por otro lado tenías fronteras que eran complejas de gestionar por falta de recursos humanos, de estructuras, de personal adecuado y capacitado, por lo cual o hacías grandes inversiones para hacer una mejora en el control o cambiabas el enfoque.

Al tiempo de estar ya funcionando el PIR:

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 facilitar*lo, que la gente pueda circular de una manera más rápida, menos obstáculos, etc. Quizás en esto también de alguna manera todo proceso va dejando sus marcas y algunas que no son tan tangibles pero van impregnándose.

Y agrega 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*.

Asimismo, la unificación de posiciones de los grupos sindicales y empresariales 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, 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), aumentando la confianza y el conocimiento entre sí.

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) 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, cursiva propia), colaborando con el proceso de internacionalización de las políticas, evidenciado en las normas mencionadas *supra*.

Otro de los resultados obtenidos en esta línea fue el acuerdo en torno al 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). En este resultado se evidencia la influencia de las demandas sindicales en pos de la regionalización de los ‘logros’ nacionales en la materia.

En resumen, en esta etapa 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, mientras se intentaba liberalizar la circulación de los “factores de producción”, con la liberalización de la circulación de las personas sucedía lo contrario. Las medidas que la regulan tienen un carácter fragmentario, como las instituciones que la tratan, y limitado a cuestiones ‘técnicas’ como la circulación fronteriza y la residencia a corto plazo.

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 6: 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 no antes vista 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 (Rosenau, 1992: 3), en el proceso conocido como “gobernanza global”.

La modificación de la soberanía estatal es también verificable en materia migratoria. Las migraciones comparten muchas características con otros procesos transnacionales, por lo que la agenda política para gestionarlas también. Estos procesos poseen cierta autonomía del poder estatal, lo que hace que las políticas sean difícilmente limitables a las esferas domésticas de los Estados (Mitchell, 1989). Si bien las reglas acerca de quién puede establecerse, ingresar, residir o ser ciudadano son aún potestad de estos (Pellerin, 1999a; 1999b; Jordan y Düvell, 2003), 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. Estas 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 (Pellerin, 1999a). 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, siguiendo a Sassen (2000: 13) desarrollos legislativos “fragmentarios e incipientes” ya que los Estados buscan mantener un cierto margen de flexibilidad y maniobra sobre las políticas de control de flujos.

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 a 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 ciertos 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. 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 sujeto y limitado por muchas cuestiones técnicas relativas, entre otras cosas, al 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 (Castles, 2006: 53). 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 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 los Estados lo utilicen muy

poco. 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 (véase 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 en su elaboración (Pellerin, 1999a).

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 y, por el otro, la regulación internacional de algunos aspectos específicos, “técnicos” de las migraciones. A lo cual, se suma la existencia de un régimen de derechos humanos que limita algunos atributos de la soberanía de los Estados.

6.1. 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 por la naturaleza de las políticas migratorias: al ser ‘extremadamente interactivas’ (Zolberg, 1999), las políticas de un Estado afectan inmediatamente a otro. 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”. En casos de crecimiento de la interdependencia y de proximidad geográfica, ante el crecimiento del intercambio de ‘flujos’ de distinto tipo, estas demandas tenderán a extenderse.

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 (PNUD, 2009) 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. Estos factores hacen 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 eso, podríamos 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.

6.2. 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 la década 1990-2000 los stocks de migrantes intrarregionales crecieron (recuperando la intensidad que había disminuido en la década del ochenta) en un 4,75% en relación al total de migrantes en los cuatro países y representaron el 30% 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.

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 743.216 inmigrantes mercosureños residiendo en otro país del bloque a inicios del 2000, 477.322 (más del 60%), residía en Argentina. Sin embargo, hay que notar que a su vez, el número de argentinos en el resto de los países del Mercosur, en general, está aumentando. En cambio, el número de brasileños en el resto del bloque se está estabilizando o disminuyendo, pero cada vez llegan más mercosureños a Brasil, siendo el único grupo extranjero que crece.

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 la década estudiada. A nivel Mercosur, 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 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.

Como fue mencionado, en casos de crecimiento de la interdependencia y de proximidad geográfica, ante el crecimiento 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 Sudamérica, el regionalismo no avanza 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).

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. En aquel momento, se generaron diversas instancias institucionales que trabajarían en pos de la necesaria armonización de normas domésticas para llegar a conseguirlo.

Sin embargo, como notan Tussie y Trucco (2010), la agenda sobre la movilidad de las personas en el bloque durante la década del noventa evidencia avances y retrocesos. Los mismos son resultado de pujas 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 asir 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.

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 la jerarquía de esta) 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 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 mencionados.

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, las políticas regionales resultantes de las negociaciones 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 las personas en un país del bloque distinto del de su origen, pero sólo en el corto plazo, como sostienen Pellerin (1999a) y Jordan y Düvell (2003). Son, en general, políticas de tipo cooperativo, que no prevén mecanismos de monitoreo con poder vinculante. Por ejemplo, la norma de mayor alcance elaborada en esta etapa, la DSL, es de carácter declaratorio, no vinculante, en línea con la mayor parte de los acuerdos multilaterales en materia migratoria de las últimas décadas (Pécoud, 2009).

La tendencia economicista deriva del modelo político -económico neoliberal predominante que ubicaba 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 (Vilas, 2011) 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). Así, por ejemplo, el SGT 11, que había sido creado con el objetivo de trabajar en pos de la libre circulación de trabajadores no vio ninguna de sus propuestas aprobadas en las instancias decisionales del bloque, mientras que las que sí lo hicieron tenían mandato en cuestiones aduaneras y comerciales (el SGT 2 y la CCM).

La importancia de las cuestiones fronterizas se debe a diversos factores: 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 (funcionario MRECIC, entrevista, 2013).

La centralización del *policymaking* en la regulación de la circulación de trabajadores migrantes y fronterizos y su residencia a corto plazo funcionó tanto como limitación del alcance de las políticas como de la cantidad de personas a las que aplicaban las normas regionales. Este acotado alcance también imprimió de un carácter “técnico” a las políticas.

Esta centralización en las cuestiones laborales y fronterizas también fue producto del cambio en la agenda para la circulación de las personas a lo largo del periodo: en sus inicios, *la libertad de circulación de las personas* era un fin del PIR. En los primeros años de su funcionamiento (durante la ‘etapa de transición’), sólo fueron acordadas dos normativas que tenían esta libertad como objetivo expreso: la CMC (1991a) y la CMC (1993). Ambas regulaban los cruces y controles en las fronteras de los países del Mercosur. Con el cambio dado en 1994 luego del POP, 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. También se ‘fragmentó’ la temática en diversos aspectos de la misma y su tratamiento, en distintas instancias institucionales.

Para De Lombaerde et.al. (2010: 734) y De Lombaerde y Van Lagenhove (2005), una de las características del regionalismo actual es la creciente cantidad de actores (estatales y no estatales), que operan a nivel regional. Domenech (2007) y Weiner (1985) coinciden con esto, aplicándolo a cuestiones migratorias. Para ellos, como consecuencia de la internacionalización y la regionalización de las políticas

migratorias, 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. Por ello, otra de las características de esta etapa es la cantidad de actores que formaron parte de la elaboración de normas que regulan la circulación de las personas en el PIR.

Entre estos, los sectores sindicales, que unificaron su postura, simplificando las negociaciones, reaccionaron de manera defensiva ante la apertura comercial y económica planteada por los regionalismos abiertos. 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. También en la regionalización de políticas laborales y migratorias, como forma de extender los derechos obtenidos a nivel nacional e incrementar los estándares sociolaborales. Presionaron por la regionalización e internacionalización de políticas, a través la incorporación de los instrumentos de DDHH básicos de Naciones Unidas así como de los Convenios de la OIT. 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.

Por su lado, los sectores empresarios, también agrupados para participar en las instancias sociolaborales del Mercosur, sostuvieron demandas a favor de la reducción de las barreras al comercio (en algunos sectores), la liberalización de los flujos de capital y 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. Para estos actores, la jerarquía de la liberalización de la movilidad priorizaba a la comercial y de capitales y por último la movilidad de las personas (Pellerin, 1999a: 483).

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”. Esto 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. La adopción de tantas disposiciones en línea con los intereses de los empresarios denota la capacidad de llegada de estos sectores a los órganos de gobierno regional así como a los gobiernos nacionales.

En cuanto a los Estados, su rol para la cooperación, coordinación, definición y elaboración de normas regionales fue central. Las asimetrías existentes entre los países del bloque se hicieron visibles en tanto que el socio con mayores recursos económicos y el principal PR marcaron el ritmo de las negociaciones y la oferta de políticas. Brasil, al inicio de la década, “bloqueó” las acciones del SGT 11 y al final de las negociaciones por la DSL, ante la falta de acuerdo de los participantes, presentó el borrador final. Luego, Argentina además de sugerir uno de los textos iniciales para la DSL, según los entrevistados, presentó alrededor del 90-95% de todas las propuestas en materia migratoria en la historia del bloque. A través de este tipo de acciones, los potenciales países receptores determinan si el movimiento migratorio podrá ser llevado a cabo, y de qué tipo será (Zolberg, 1989: 406).

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. 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 mencionado modelo político-económico 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 de la apertura a las migraciones en un contexto de preeminencia de lo comercial¹⁶⁰ y posterior contexto de crisis económica podrían haber sido factores de importancia.

¹⁶⁰ 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).

En cuanto a las instancias institucionales que dan forma al “cómo” de las políticas regionales, la falta de eficacia generalmente atribuida al funcionamiento de los órganos del Mercosur, junto al carácter consultivo de los sociolaborales, que complejizaba los procesos de negociación y adopción de normas, son factores que también redundaron en las características que tuvieron las políticas regionales. 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). 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.

Ahora bien, como fue mencionado, las pujas de intereses resultaron en el desarrollo del regionalismo en el Mercosur (Tussie y Trucco, 2010). Las actividades desarrolladas en esta etapa, más allá de las ofertas de política acordadas, lograron incrementar los niveles de información y comunicación entre los socios, el conocimiento mutuo, alentando la adopción de consensos y posiciones conjuntas en foros internacionales. Todo esto aumenta las posibilidades de cooperación, facilita la integración y la toma de decisiones (Abbott y Snidal, 1998 y Martin y Simmons, 1998).

Al mismo tiempo, la unificación de posiciones de los grupos sindicales y empresariales 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, 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). Todo lo cual 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. 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).

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 los dos 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 en las características que adquirieron las normas. Por empezar, 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. Las excepciones a dichos principios, que permiten realizar estos acuerdos de integración se encuentran en el mismo sistema: el GATT y el AGCS.

Una característica compartida de sus procesos de elaboración es la multiplicidad de actores participantes tanto en el régimen internacional como en el regional.

Otra característica es que las normas del Mercosur, al igual que las del régimen internacional, se centran en las migraciones laborales y están fragmentadas en diversas normas que regulan aspectos específicos de las migraciones. Aquellas elaboradas en los noventa, en particular, revisten un carácter “técnico” que pretende ocultar la dimensión política que incluyen. 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 (Meyer, 2000). Generalmente, las disposiciones a favor de la preeminencia de la normativa doméstica fueron introducidas por presión de los PR, lo cual demuestra que, incluso con la existencia de estándares globales y regionales, los potenciales receptores son los que determinan si el movimiento migratorio podrá ser llevado a cabo y de qué tipo será (Zolberg, 1989: 406).

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 jerarquizan la circulación de factores productivos en torno a los intereses del mercado.

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.

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.

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 la etapa estudiada, 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).

Ante esta evidencia empírica, resta preguntarse si las mismas tendencias permanecieron en la década siguiente. Hacia 2003, la libertad de circulación de las personas fue reintroducida en la agenda regional. Además, se dio un cambio del signo político de los gobiernos de los Estados miembros. A esto se suma la modificación de la ley de migraciones del principal receptor, Argentina y la creación de una instancia de coordinación de políticas migratorias a nivel sudamericano, la CSM. Así, se incorporan

nuevos actores y modelos y proyectos de poder político a las dinámicas regionales. Todo lo cual marca un “cambio de época”.

Los resultados de esta investigación servirán como base para un trabajo más profundo que se realizará para la tesis de doctorado, en el marco de la Trayectoria Integrada de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales y Doctorado en Ciencias Sociales. Dicho trabajo incorporará al realizado aquí: 1- el estudio de la década 2002-2012, sus procesos y orientaciones políticas; 2- se verán en profundidad los procesos de negociación de las políticas que regulan la circulación de las personas en el Mercosur, y el rol de cada uno de los actores que tomó parte en las mismas; 3- se incorporará el nivel nacional al análisis, así se estudiará la vinculación de las políticas regionales con las políticas migratorias nacionales; 4- se estudiarán las políticas para la circulación de personas en otros PIR: en la UE, por ser el referente en la materia, y otros espacios de las Américas (NAFTA, CAN), ya que han experimentados dinámicas en el contexto histórico y político- ideológico similares, particularmente en los noventa. Esto servirá para contrastar los resultados obtenidos y verificar si estos procesos también responden a los de regionalización e internacionalización de las políticas migratorias.

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.
- 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
- 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.
- Arango, J. (2007). Las Migraciones Internacionales en un mundo globalizado. *Vanguardia Dossier* n°22.
- 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. *Migración y Desarrollo*, n°1, octubre.
- 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). 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. (2009). *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)
- 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.

- 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 (acceso en diciembre 2013).
- Botto, M. (2011). ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? *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. y Scardamaglia, V. (2011). *Revista Veintitrés*, abril. Disponible en http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php?title=Un_fen%C3%B3meno_en_conti_nua_transformaci%C3%B3n (visitado en diciembre 2013)
- Botto, M. (2004). Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional. En *Perfiles Latinoamericanos*, n°25, pp. 9-41.
- Botto, M., Delich, V. y Tussie, D. (2003). El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del Mercosur. *Nueva Sociedad* 186. Julio/Agosto.
- 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 déjà 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., 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.

Brettel, C.B. & Hollifield, J.F. (2008). Migration Theory. Talking Across Disciplines. En C.B. Brettel & J.F. Hollifield. *Migration Theory. Talking across Disciplines* (pp. 1-29). New York: Routledge.

Brauner, S. y Brumat, L. (2012). Diásporas y migraciones recientes en la Argentina: una aproximación a las perspectivas en debate. En Becerra, M.J, Buffa, D., Noufour, H. y Ayala, M. (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.

Brumat, L. (2013). Políticas migratorias, construcciones de identidad europea y el inmigrante como una “amenaza”. Un análisis de la Directiva del Retorno. *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. *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.

Canales, A. y Zloniski, C. (2012). Comunidades Transnacionales y migración en la era de la globalización. 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.

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.

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* (pp. 33-66). México: Miguel Ángel Porrúa.

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).

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).

Cohen, R. (1997). *Global Diasporas: an Introduction*, University of Washington Press, Seattle.

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. Indian Council for Research on International Economic Relations. New Delhi.

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).

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)

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 (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 (visitado en agosto 2012)

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> (acceso 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.

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, pp. 71-94.

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 (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.

- Fanjul, G. (2010). Migraciones internacionales: las consecuencias de gobernar el siglo XXI con políticas del XIX. *Revista ARI* 56/2010.
- 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.
- 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-mercotur> (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>
- 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>
- Freeman, G.P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*, 29 (4), pp. 881-902.
- Global Commission on International Migration (GCIM) (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.

- 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.
- Gudynas, E. (2005). El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso. *Observatorio Hemisférico*, 28 de septiembre.
- 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.
- 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.
- 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. (2002). Regionalism in Theoretical Perspective. En Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. pp. 39–45.
- 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.
- Karakurt, T. (2010) Preface. En M. Panizzon. Trade and Labor Migration. GATS Mode 4 and Migration Agreements. *Dialogue on Globalization. Occasional Papers*. Geneva: Friedrich Ebert Stiftung.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- 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*, 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.
- 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, Universidad de Huelva; pags. 415-425.
- 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 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.
- 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.
- 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.
- 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 (visitado en marzo 2014).
- 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. 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. 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. 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 (visitado en enero 2014).

Martin, L.L. y Simmons, B.A. (1998). Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*. Autumn, Vol.52, 4.

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. 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.

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.

Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Messina, A. & Lahav, G. (2006). 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.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *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.
- 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 (visitado en marzo 2014).
- Novick, S. (2010), Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras. en Zurbriggen, C. y Mondol, L. (coords.), *Estado actual de las políticas migratorias en el MERCOSUR*; Montevideo: FLACSO Uruguay.
- Novick, S. (2005). Evolución reciente de la política migratoria argentina. Ponencia presentada a la XXV International Population Conference, Tours, France, 18 al 23 de julio. 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> (acceso en agosto de 2013)
- Organización Internacional para las Migraciones (2013). *World Migration Report 2013*. Migrant well-being and development. Ginebra: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012). Perfil migratorio de Argentina. Elaborado por Roberto Benencia. Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur.

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.

Organización Internacional para las Migraciones (2009). Perfil Migratório do Brasil 2009. Ginebra: 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%3A1a-oit-y-los-trabajadores-migrantes&catid=114%3Aespeciales&Itemid=374&limitstart=4 (acceso en Septiembre 2011)

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).

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.

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*. Geneva: 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 Fillol, 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. *Cuadernos Geográficos*, 48; pp. 189-205.
- 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. *Migraciones Internacionales*, julio-diciembre, 3 (002).Tijuana, México: Colegio de la Frontera Norte, 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.
- 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, 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*; Editora da UFF, Niterói, Brasil.
- Pérez Vichich, N. (2007a). Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el Mercosur. *Entelequia. Revista Interdisciplinar: Monográfico*. Junio.
- Pérez Vichich, N. (2007b). Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del Mercosur. *Revista MERCOSUR PARLAMENTARIO* N° 6. Argentina, Julio.
- 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.
- Perrota, 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.
- 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* (pp. 21-33). New York: Russell Sage Foundation.
- 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: 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 Santana, M. (2003). Livre Circulação de Trabalhadores no Mercosul. *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD).

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.

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 Sudamérica*. 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.
- Rosencrance, R.N. (1986). *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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*. Ediciones Morata, Madrid.

- Stark, O. (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Thakur, R. y Van Lagenhove, L. (2006). Enhancing Global Governance through Regional Integration. *Global Governance* 12, pp.223-240.
- Todaro, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *American Economic Review*, March.
- 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.
- 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.
- 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. (1998). Macro Comparisons without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Research. *Essays in Honour of Juan Linz. Politics, Society, Democracy. Latin America*. S. Mainwaring & A. Valenzuela (eds) Boulder: Westview Press.
- 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 Aire. 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 (visitado en marzo 2012)

- 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.
- 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.
- Zartman, W. y Rubin, J. (2000). The study of power and the practice of negotiation. En Zartman, W. y Rubin, J. *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* (pp. 71-93). New York: Russell Sage Foundation.

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.

Condinanzi, M., Lang, A. & Nascimbene, B. (2008). *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

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.-3rd Dec.

Esteban de la Rosa, G. (2008). La nueva Directiva de Retorno en el contexto de la actual política comunitaria de inmigración. *Revista de Estudios Jurídicos*, nº8 (segunda época).

Giubboni, S. (2007). Free Movement of Persons and European Solidarity. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 3, May 2007, pp. 360–379.

Instrumentos legales

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

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 (acceso en marzo 2014)

CMC (2003). Comisión de representantes permanentes del Mercosur. Montevideo: CMC. (CMC/ Dec 11/03)

CMC (2002). Recomendaciones emanadas del consejo del Mercado Común. Brasilia: CMC (MERCOSUR/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 (MERCOSUR/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 (2000c). 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 (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 (1998). Creación del foro de consulta y concertación política. Río de Janeiro: CMC (CMC/DEC n°18/98)

CMC (1997). Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur. Montevideo: CMC (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 19/97)

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(1993). 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 (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 (MERCOSUR/CMC/DEC N° 05/91)

Comunidad Económica Europea (1957). Tratado de Roma. Roma: Comunidad Económica Europea.

CPC (1998). Recomendación número ocho de la comisión parlamentaria conjunta del Mercosur. (08/98)

GATT (1969). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Ginebra: GATT.

GMC (2011). Reglamento interno del foro consultivo Económico – social del Mercosur. Montevideo: GMC (GMC/P. RES N° 000/11)

GMC (1999). Creación de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR. Asunción: GMC (GMC/ Res. 15/99).

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 (1995). Estructura del Grupo Mercado Común. Asunción: GMC (Res. GMC/20/95)

GMC (1992a). Comité MERCOSUR de normalización. Buenos Aires: GMC (Mercosur/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/DEC 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)

Mercosur (1991). Tratado de Asunción. Asunción: Mercosur.

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.

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)

SGT 2 (1996). Recomendación número treinta y nueve. SGT2 (SGT2/ REC n° 39/96)

SGT 10 (1997a). Recomendación dos. SGT10 (SGT 10/REC n° 2/97)

SGT 10 (1997b). Acta número uno. SGT10 (SGT10/Acta N° 1/97)

SGT 10 (1996). 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)

SGT10 (1995b). Recomendación número 3. SGT10 (SGT 10/Recomendación n°3/95)