

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

**MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES  
CICLO 2007/2008**

**TRABAJO DE DISERTACION FINAL**

**“Estado de Avance de los Acuerdos en Materia  
de Facilitación de Circulación de Profesionales en el MERCOSUR ”**

Autor: Anahi M. Astur

Director: Ramón Torrent

**Buenos Aires, Diciembre de 2011**

---

## INDICE

---

INDICE DE TABLAS .....	2
SIGLAS – ACRONIMOS .....	3
INTRODUCCION .....	6
CAPITULO I: CONSIDERACIONES CONCEPTUALES. RELACIONES ENTRE GLOBALIZACION, MIGRACION, DESARROLLO E INTEGRACION REGIONAL.....	14
CAPITULO II: LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR.....	23
.II.1. PRINCIPALES COMPONENTES Y FUNCIONAMIENTO .....	23
.II.2. CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR .....	30
CAPITULO III: PANORAMA MIGRATORIO DE LA REGION .....	36
CAPITULO IV: EL ABORDAJE INSTITUCIONAL MERCOSUR SOBRE CIRCULACION DE PROFESIONALES .....	49
.IV.1. PRINCIPALES ANTECEDENTES SOBRE POLÍTICAS DE FACILITACIÓN DE LA CIRCULACIÓN EN EL MERCOSUR .....	51
.IV.1.A. RELACIONES LABORALES Y EMPLEO .....	51
.IV.1.B. TRÁNSITO DE PERSONAS, ASUNTOS CONSULARES, LA CUESTIÓN FRONTERIZA Y ABORDAJE MIGRATORIO .....	61
.IV.1.C. FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL .....	68
.IV.1.D. EL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR .....	71
.IV.1.E. OTROS INSTRUMENTOS: EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA DEL MERCOSUR ..	77
.IV.1.F. CONCLUSIONES DE ESTE APARTADO .....	78
.IV. 2. AVANCES EN MATERIA DE POLÍTICAS DE FACILITACIÓN DE CIRCULACIÓN DE PROFESIONALES EN EL MERCOSUR.....	89
.IV.2.A. GRUPO DE SERVICIOS .....	94
.IV.2.B. EL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR .....	104
.IV.2.C. SGT11- SALUD: SUBCOMISIÓN DE DESARROLLO Y EJERCICIO PROFESIONAL .	113
.IV.2.D. SGT 10 – FORMACIÓN Y CERTIFICACIÓN PROFESIONAL .....	119
.IV.2.E. OTROS INSTRUMENTOS. ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA DEL MERCOSUR .....	124
.IV.2.F. RESUMEN DE NORMAS .....	126
.IV.2.G. CONCLUSIONES DEL APARTADO .....	127
CONCLUSIONES .....	133
BIBLIOGRAFIA .....	139

## INDICE DE TABLAS

---

Tabla III.1 Migrantes mayores de 15 años en países de la OCDE. Año 2000.....	38
Tabla III.2 Nivel de Pérdida. Año 2000 .....	38
Tabla III.3 Argentinos pertenecientes al grupo de profesionales, científicos y técnicos residentes en países de América Latina. Año 2000.....	40
Tabla III.4 Brasil: Autorizaciones de trabajo concedidas por país de origen .....	42
Tabla IV.1 Instrumentos normativos aprobados en el marco de la RME .....	72
Tabla IV.2 Normas aprobadas por el MERCOSUR que facilitan la circulación de personas .....	86
Tabla IV.3 MEXA: Cantidad de carreras acreditadas por titulación y por país .....	105
Tabla IV.4 ARCUSUR: Carreras previstas a convocar por país .....	107
Tabla IV.5 ARCUSUR: Carreras acreditadas a noviembre de 2011 .....	107
Tabla IV.6 Matriz Mínima: Lista de profesiones .....	115
IV.7 Cuadro de Normas MERCOSUR que contribuyen a facilitar la circulación de profesionales en la Región .....	124

## **SIGLAS – ACRONIMOS**

---

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

ARCUSUR: Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR

CCMASM: Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR

CCR: Comité Coordinador Regional

CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur

CCT: Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGI: Coordenação Geral de Imigração

CIAM: Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR

CIMECH: Confederación Inmobiliaria MERCOSUR

CMC: Consejo de Mercado Común

CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta

CRC-ES: Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior del MERCOSUR

CRC-ET: Comisión Regional Coordinadora de Educación Tecnológica del MERCOSUR

CREM: Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR

CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

CSL: Comisión Sociolaboral del MERCOSUR

FCCP: Foro de Consulta y Concertación Política

FCES: Foro Consultivo Económico y Social

FOCEM: Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración

GANR: Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional del MERCOSUR

GMC: Grupo de Mercado Común

GT: Grupo de Trabajo

IMILA: Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MEXA: Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR, Bolivia y Chile

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización para las Naciones Unidas

POP: Protocolo de Ouro Preto

RANA: Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR

RME: Reunión de Ministros de Educación

RMI: Reunión de Ministros del Interior

SAM: Secretaría Administrativa del MERCOSUR

SEM: Sector Educativo del MERCOSUR

Sesu: Secretaria de Educação Superior do Brasil

SGT: Subgrupo de Trabajo

TPR: Tribunal Permanente de Revisión

UDELAR: Universidad de la República

UE: Unión Europea

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNILA: Universidad de la Integración Latinoamericana

## INTRODUCCION

---

El MERCOSUR ha sido concebido no sólo como una zona de libre comercio, sino con la aspiración de conformar un espacio social integrado. La creación de un mercado común implica la integración de todos los factores productivos, incluido el trabajo; y la aplicación de políticas sociales a nivel regional. Sin embargo, en su etapa fundacional el proceso se centró en la integración comercial, lo que se evidencia tanto en los documentos como en las políticas de integración. El Tratado de Asunción firmado en 1991 es el documento fundacional del MERCOSUR, allí se enumeran los objetivos principales de la integración de los cuatro Estados Partes a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes. Además, se establece un período de transición, hasta diciembre de 1994, y los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común: el programa de liberación comercial, orientado principalmente a las cuestiones arancelarias, la coordinación de políticas macroeconómicas, centrado en el acompañamiento de las políticas de arancelarias y eliminación de restricciones no arancelarias; el establecimiento de un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes; y la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

A pesar de la primacía de los aspectos comerciales desde la suscripción del Tratado de Asunción los Estados Partes del MERCOSUR han dado particular importancia a los aspectos sociales y políticos del proceso, considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. En este sentido el MERCOSUR fue concebido con la aspiración de conformar también un espacio social integrado, es decir la construcción de un esquema con características comunitarias y multidimensionales o de integración profunda (Novick, 2006). A medida que se fue avanzando en la dimensión de la integración económica, también se fue construyendo este espacio social que ha ido evolucionando en cuanto a las temáticas y a su alcance. Algunos de los temas en los que se ha ido trabajando son educación, trabajo,

ciencia y tecnología, arte, cultura, deportes, migraciones, derechos humanos, medio ambiente, salud, entre otros.

Luego de 20 años de existencia se puede afirmar, desde la conocida perspectiva de Balassa (1961), criticada por algunos (Torrent 2009), que el MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta, con un grado mayor de integración que una zona de libre comercio, pero sin alcanzar los niveles de integración de un mercado común. Dos aspectos son relevantes en este sentido: la coordinación de las políticas macroeconómicas y la libre circulación de trabajadores. La libre movilidad de trabajadores es un elemento fundamental por su carácter estratégico en la integración de un mercado común debido a la necesidad de un funcionamiento armónico de los mercados de trabajo, así como su papel en el crecimiento económico, que lleve a una estrategia de desarrollo. En este sentido la libre circulación asume una doble naturaleza, por un lado garantiza la equidad y protección de los trabajadores dentro de la región y por otro lado potencia los niveles de competitividad para mejorar el posicionamiento de la economía del bloque (Pérez Vichich, 2005). El tema de la libre circulación de trabajadores resulta de complejo abordaje por su carácter multidimensional y sensibilidad política, ya que tiene un impacto sobre las relaciones entre los países a nivel económico y social. Existen varios estudios que han analizado las corrientes migratorias y la evolución del enfoque institucional sobre la circulación de trabajadores dentro del MERCOSUR, tales como los trabajos de Diré (1991), Cassarino y Mármora (1997), Baer, Gomes, Perez Vichich, Texidó y Santestevan (2003), Pérez Vichich (2005), Pizarro (2005), Pizarro y Stang (2006) y Novick (2006), Asimismo, como señala Novick (2006) en el ámbito de las políticas sociales, la integración se encuentra en una etapa de mayores avances; y esto ha tenido su correlato en el surgimiento de programas de estudios e investigaciones sobre los temas socioculturales de las migraciones en el bloque.

En relación al momento político actual por el que atraviesa el MERCOSUR, a partir del año 2002 experimenta un nuevo impulso que se sustenta principalmente en el liderazgo de la alianza estratégica establecida entre Brasil y Argentina, más allá de situaciones puntuales de desacuerdo entre los socios, siendo el más destacado el conflicto entre Uruguay y Argentina por la instalación de las papeleras (Caetano, 2011). Este impulso repercute sobre todos los aspectos de la integración incluidos los institucionales y sociales; y no solo en el plano discursivo sino también en el de las medidas. Durante los últimos años se sucedieron varios hechos de profundización como la incorporación de



Venezuela y Ecuador, la puesta en funcionamiento de los fondos para la convergencia estructural del MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración (FOCEM), la creación y puesta en funcionamiento del Parlamento MERCOSUR, la entrada en vigor del Protocolo de Servicios, la aprobación del Código Aduanero Común, la suscripción de acuerdos con terceros, la creación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR, por tan solo referir a algunos. En este contexto favorable a la integración, también se han registrado una serie de avances para facilitar la circulación de personas en el bloque.

### *Problema de Investigación y Enfoque Metodológico*

Como se mencionó anteriormente, la problemática de la libre circulación de personas y en particular de trabajadores en contextos de integración regional es un tema complejo en el sentido que involucra múltiples dimensiones que en general son de alta sensibilidad política, pero su análisis resulta necesario en procesos que aspiran a alcanzar una integración profunda, tal como sucede con el MERCOSUR. El objetivo central de este trabajo es intentar responder a la pregunta de si en el marco del acuerdo de integración regional MERCOSUR nos encontramos frente a una política regional articulada y con un enfoque uniforme con respecto a la libre circulación y en particular en lo que refiere a la movilidad de profesionales. Al hablar de política regional se estará indagando principalmente sobre el tratamiento del tema dentro de los órganos de funcionamiento del MERCOSUR y sobre la normativa producida por los mismos. Es decir, se analizará el tratamiento recibido por los principales órganos que han abordado la cuestión dentro la estructura institucional del MERCOSUR, tales como el Subgrupo de Trabajo N° 10, el Subgrupo de Trabajo N° 11 – Subcomisión de Ejercicio Profesional, el Grupo de Servicios, las Reuniones de Ministros del Interior, las Reuniones de Ministros de Educación, entre otros, y los instrumentos jurídicos producidos por estas instancias, tales como el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, acuerdos de reconocimiento de títulos, seguridad social, visados, etc. La coherencia será analizada desde la perspectiva particular que el tratamiento que ha tenido y desde los resultados que se han alcanzado. Si la libre circulación de trabajadores es un elemento fundamental y estratégico en la integración de un mercado común por la necesidad de un funcionamiento armónico de los mercados de trabajo, para garantizar el crecimiento y perfeccionamiento de la producción, mejorar los niveles de competitividad, garantizar la equidad y protección de los trabajadores y en última instancia para alcanzar niveles adecuados de desarrollo;

entonces esto requiere de un abordaje político que sea integral y comprehensivo, congruente con los objetivos planteados. Para ello se necesita un enfoque unívoco y un tratamiento institucional articulado. De esta manera, por un lado se intentará analizar el enfoque político o visión subyacente sobre la circulación de personas y por otro lado, el grado de articulación institucional en el tratamiento entre las diferentes instancias que lo han trabajado, así como las implicancias de la propia estructura institucional del MERCOSUR sobre el tema. Con respecto a la primera cuestión, existen diferentes tipos de abordajes o visiones posibles. Pérez Vichich (1997) coloca el asunto en términos muy claros, separando los enfoques referidos a las migraciones tradicionales de los que tienen que ver con la libre circulación. Las migraciones laborales tradicionales refieren a los movimientos migratorios habituales e históricos entre los países con el objetivo de insertarse laboral o económicamente en forma temporaria o permanente en el país de recepción, impulsados por factores de atracción del país que los recibe, en contraste con los factores de expulsión presentes en su país de origen tales como salario, condiciones de trabajo y de vida, posibilidad de acceso al empleo, entre otros (Pérez Vichich, 1997). En este esquema los espacios territoriales están diferenciados y contienen sistemas jurídicos propios, por lo que cuando el ciudadano de un país ingresa al otro se convierte en extranjero y es objeto de normas que lo limitan y condicionan en tanto extranjero que lo diferencia de los nacionales. La legislación nacional vigente en cada territorio establece el marco político institucional donde los inmigrantes deben insertarse y las políticas y normas migratorias establecen las condiciones de su incorporación a la sociedad como residentes y como trabajadores (Pérez Vichich, 1997). En cambio, en el marco de libre circulación se verifica el presupuesto de la existencia del espacio comunitario jurídica y socialmente homogéneo, donde se garantiza el derecho al ingreso, a la residencia y se permite el desarrollo de actividades económicas no asalariadas y asalariadas a los ciudadanos de un Estado en el territorio de cualquier otro de los Estados miembros y además esto es complementado por la validez de los títulos de estudios y certificados de habilitación laboral en cualquiera de los territorios parte (Pérez Vichich, 1997). En el espacio integrado los trabajadores de todos los países miembros son considerados parte constitutiva de un mercado único de trabajo donde las legislaciones tienden a garantizar cada vez más la igualdad de tratamiento independientemente de la nacionalidad. Dentro del espacio ampliado se intenta crear un estatuto de ciudadano con todos sus atributos. Para ello las políticas de empleo, formación profesional, seguridad social, atención de la salud, etc. pasan a ser objeto de política regional y constituyen orientaciones para la

compatibilización de las políticas nacionales con las necesidades regionales (Pérez Vichich, 1997). De acuerdo a estos enfoques tenemos dos tipos de abordaje. Uno de carácter restrictivo y centralizado en los aspectos administrativos, con una concepción tradicional de las migraciones, centrada en el nivel nacional y con una noción restringida de soberanía; y otro que, bajo una visión regional, considera la libre circulación y la construcción de una ciudadanía regional, otorgando derechos a los ciudadanos de la región. Un espacio de libre circulación implica al menos tres consideraciones: la eliminación de las barreras, la armonización de las legislaciones nacionales que pueden constituir obstáculos indirectos y políticas económicas regionales que generen un mercado integrado con crecimiento económico. Desde un punto de vista económico, la libre circulación en el contexto de un mercado común implica al menos la circulación de trabajadores con el objetivo de alcanzar un mercado laboral integrado que mejore los niveles de producción, redistribuyendo las oportunidades laborales así como las capacidades y calificaciones de la oferta (Pérez Vichich, 2007). Desde una concepción más social, sin abandonar el modelo de integración del mercado común, también implica generar mecanismos de protección para los trabajadores que se desplazan en un espacio integrado (Pérez Vichich, 2007). Además, la concepción de libre circulación en esquemas de integración regional puede implicar también una noción más amplia excediendo los objetivos de constitución de un mercado común, donde se contempla la libre circulación de personas en su totalidad, más allá del desarrollo una actividad remunerada.

Por otro lado, Supang Chantavanich y Sajin Prachason (en de Guchteneire y Antoine, 2005) diferencian dos abordajes contrapuestos sobre este tema desde las perspectivas de seguridad nacional y seguridad humana. El enfoque de la seguridad nacional se centra en el Estado y la soberanía, ocupándose del control de fronteras en relación a los refugiados y los migrantes indocumentados. El enfoque de la seguridad humana, por el contrario, pone el énfasis en las personas y se ocupa de la interdependencia entre los países y la cooperación, actuando sobre la situación de los migrantes en relación a la salud, alimentación, educación y condiciones de trabajo. Estos enfoques se caracterizan por una diferencia en el rol del Estado, asociado al control y la prohibición en un caso y como garantizador de derechos en el otro.

Uno de los principales factores que explica los movimientos migratorios de personas se vincula al trabajo y al empleo. Hay que tener en cuenta que, en el actual contexto de globalización y en los contextos de integración regional en particular, se están generando

nuevas dinámicas de movilidad, que no necesariamente responden a las lógicas migratorias tradicionales y que tienen en su centro a los profesionales. Esto implica la necesidad de establecer diferencias conceptuales entre las modalidades tradicionales, los nuevos fenómenos de movilidad dentro de la regionalización y la meta de la libre circulación (Pérez Vichich, 2007). En este trabajo se tratará de comprender por un lado si el tratamiento institucional aplica tales distinciones y, por otro lado, cuál es la dinámica que caracteriza a la región y las consecuencias del abordaje MERCOSUR con respecto a éstas. En este sentido, para aportar elementos de análisis y contextualización, en el capítulo 3 se mencionarán las principales dinámicas migratorias que se producen en la región.

Con respecto a la segunda cuestión a ser analizada, teniendo en cuenta que la estructura institucional del MERCOSUR presenta una gran diversidad de órganos subsidiarios de abordaje de los temas y particulares mecanismos de generación de derecho, resulta pertinente plantearse la pregunta sobre el grado de articulación para el tema concreto y el impacto de la estructura institucional sobre el caso concreto. El tratamiento institucional dentro del MERCOSUR de la cuestión de la libre circulación de personas y de trabajadores en particular se encuentra fragmentado en diferentes ámbitos y sectores entre los cuales se pueden citar las reuniones de Ministros de Trabajo, el Subgrupo de Trabajo N° 11 devenido en N° 10 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, las reuniones de Ministros del Interior, el Grupo de Servicios, las reuniones de Ministros de Educación, el Subgrupo de Trabajo N° 11 - Subcomisión de Ejercicio Profesional del área de la salud, entre otros. Esta multiplicidad de ámbitos además se explica por la propia naturaleza del tema, que requiere de un enfoque multidimensional. Por ello, se estudiará primero cuáles son los mecanismos institucionales de funcionamiento y generación de derecho del MERCOSUR y de qué manera sus características impactan en el tema de la libre circulación y en particular de los profesionales; y si existe o no un problema de articulación entre esta gran cantidad de instancias de abordaje, analizando en cada una su proceso evolutivo y si este ha ido o no asociado a los avances o retrocesos de los demás sectores, o si se toman en consideración los trabajos realizados por otros ámbitos dentro del MERCOSUR.

En este trabajo se realizará una delimitación del objeto de estudio analizando especialmente, dentro del tema general de la libre circulación, la movilidad de profesionales. Es decir se abordará la cuestión de la libre circulación en sus aspectos

generales y como marco de enfoque de la temática más específica, para luego centrarse en el tratamiento que ha tenido la movilidad de los profesionales en el MERCOSUR. Las políticas de facilitación de circulación de profesionales tienen particularidades propias y es un aspecto que no ha sido tan explorado. Entre otras cosas, requiere de acuerdos específicos sobre reconocimiento y certificación de títulos o de calificaciones y los aspectos relativos al ejercicio profesional.

El tema también es particularmente relevante para los países de la región porque toca aspectos de la problemática de los movimientos de profesionales con altos niveles de calificación, donde los países del MERCOSUR presentan niveles de migración extrarregional hacia países industrializados. Existen importantes flujos migratorios de profesionales con un alto nivel de calificación desde los países en desarrollo hacia los países de la OCDE y por lo general esos profesionales tienen salarios más elevados que aquellos de las mismas características que permanecen en sus países de origen (Clemens, 2009). Habitualmente los trabajadores calificados se concentran en áreas urbanas industrializadas para alcanzar mejores salarios y retornos de la inversión realizada en su educación y para avanzar en sus carreras profesionales, mantenerse actualizados profesionalmente, trabajar con otros pares igualmente calificados y en búsqueda de seguridad y salud para ellos y sus familias (Clemens, 2009). De esta manera, el debate en torno a estas cuestiones es una discusión sobre las implicancias e impactos del fenómeno sobre los procesos de innovación y desarrollo tecnológico, la acentuación o reducción de asimetrías y en última instancia de sus efectos sobre el desarrollo. A nivel intrarregional la movilidad de profesionales presenta oportunidades y desafíos de la misma naturaleza. Entre las oportunidades se encuentra la generación de un mercado laboral ampliado que impida las condiciones para la migración extrarregional, a la vez que potencie los niveles competitivos de los sistemas productivos de la región en su conjunto. Entre los desafíos implica enfrentar los problemas de las asimetrías hacia el interior de la región y la reticencia de los países para abrir sus fronteras en contextos económicos donde existen dificultades para garantizar condiciones razonables de empleo a los nacionales (Mattos, 2005). Estas cuestiones se tendrán en cuenta desde su consideración en el tratamiento institucional y desde las dinámicas que caracterizan a la región y sus implicancias con respecto al abordaje MERCOSUR. Para ello en el capítulo 1 se establecen las relaciones conceptuales que existen entre migración, desarrollo e integración regional.

En cuanto al enfoque metodológico, este es principalmente cualitativo y el estudio tiene un carácter exploratorio. Se analizan las fuentes documentales, y en particular los documentos oficiales del MERCOSUR plasmados en los acuerdos regionales, normativa emanada de los órganos decisorios del MERCOSUR, las actas de los órganos auxiliares de las reuniones Ministros de Trabajo, Subgrupo de Trabajo N° 10, Subgrupo de Trabajo N° 11, del Grupo de Servicios, de la Comisión Sociolaboral, de las reuniones de Ministros del Interior, Ministros de Educación, Foro Consultivo Económico y Social, entre otros. También se realiza una revisión bibliográfica sobre el tema en cuestión. Por último, estas fuentes se complementan con entrevistas en profundidad a los funcionarios de los diferentes organismos implicados en la toma de decisión.

### *Estructura del Trabajo*

El trabajo se estructura en en tres secciones. La primera integrada por los capítulos del 1 al 3, que pretenden aportar elementos conceptuales y de contexto que contribuyan al análisis del objeto de estudio central. De esta manera el capítulo 1 realiza breves consideraciones conceptuales sobre las relaciones entre globalización, migración, desarrollo e integración regional; el capítulo 2 aborda brevemente los principales componentes que integran la Estructura Institucional del MERCOSUR y sus mecanismos de funcionamiento, en particular se considerará la estructura orgánica y los mecanismos de producción de normas; y el capítulo 3 plantea las principales características de las dinámicas migratorias del MERCOSUR. La segunda sección se integra por el capítulo 4, que compone el núcleo principal de este trabajo donde se desarrollará exhaustivamente la temática en dos partes: una que se conforma de los principales antecedentes y progresos del MERCOSUR en materia de libre circulación y otra que analiza en profundidad lo actuado y últimos avances en relación a la libre circulación de profesionales. La tercera sección presenta las conclusiones.

## **CAPITULO I: CONSIDERACIONES CONCEPTUALES. RELACIONES ENTRE GLOBALIZACION, MIGRACION, DESARROLLO E INTEGRACION REGIONAL**

---

La fase actual de globalización ha implicado procesos de liberalización de los mercados y de libre desplazamiento de los factores productivos, centrado principalmente en las mercancías, servicios y capital. Pero esta liberalización no ha tenido el mismo sentido en lo que refiere a la libre movilidad del trabajo o circulación de trabajadores asalariados. Como señala Ferrero (2006) la globalización ha impuesto transformaciones globales como consecuencia de ciertas prácticas sociales (político-culturales) y económicas que conviven con las prácticas preexistentes que se desarrollan a nivel nacional. Un aspecto central de las prácticas transnacionales está dado por las corporaciones económicas privadas transnacionales, que operan a través de redes globales de producción y comercialización de bienes y servicios, así como de los sistemas financieros (Ferrero, 2006). Como estas actividades económicas globales se materializan en territorios bajo la autoridad soberana de los Estados, éstos crean e implementan marcos regulatorios que permiten en mayor o menor medida la libre circulación del capital, los insumos productivos, la tecnología y los productos a través de las fronteras. En este sentido ha habido una proliferación de acuerdos de libre comercio tanto bilaterales como multilaterales. Asimismo, los acuerdos de integración económica han constituido otro mecanismo de acceso a mercados ampliados, limitados a una escala regional. Pero en lo que respecta a la movilidad de los trabajadores, Lelio Mármora (2003) señala que “la globalización, supuestamente liberadora de la circulación de los factores, parecería estar cada vez más dispuesta a desarrollar acciones globalizadas para que las personas no se muevan”.

Una característica de la fase actual de la globalización es la necesidad constante de innovación tecnológica, por lo que las economías industriales se han vuelto impulsoras del conocimiento y la investigación. En consecuencia, el capital humano se ha transformado en uno de los temas centrales de las políticas públicas (Zaletel, 2006). Por esta misma razón, el mercado de trabajo de profesionales de alta calificación se está haciendo cada vez más global tanto en términos de oferta como de demanda (Mahroum, 1999). Por otro lado, el proceso de globalización ha profundizado, al menos hasta los últimos años, y de manera muy desigual, la brecha entre países desarrollados y países en desarrollo; con fuertes diferencias entre los respectivos mercados de trabajo. Esto, sumado al impacto de

las tecnologías de información y comunicación, incide sobre la intensidad y orientación de las migraciones internacionales. La disparidad entre los niveles de ingresos, empleo y bienestar social genera movimientos migratorios. En el escenario actual, los países desarrollados incrementan la demanda de trabajadores altamente calificados y reducen las oportunidades para los trabajadores menos calificados, si bien todo este panorama puede cambiar profundamente como consecuencia de la presente crisis económica. Estos países han aplicado políticas de admisión altamente selectivas y restrictivas, dirigidas a atraer migrantes con altas calificaciones y evitar el ingreso de trabajadores de mediana y baja calificación. A la vez, en los países en desarrollo se dan situaciones donde el mercado laboral no puede absorber la demanda interna de trabajo calificado, junto a la precarización de las condiciones de trabajo. Las expectativas de la población sobre mejores condiciones de salario y empleo, la brecha salarial entre países y las facilidades que proporcionan las tecnologías de comunicación e información propician condiciones de flujos migratorios desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados, que generan diferentes situaciones de desprotección social y subutilización de la fuerza de trabajo.

Si bien no existen datos estadísticos precisos, hay un patrón que señala un aumento y una tendencia en crecimiento del volumen de migración de alta calificación, donde en términos absolutos el mayor porcentaje proviene de los países de mediana renta en dirección hacia países de la OCDE (Skeldom, 2009). Pero la preocupación por la demanda de recursos humanos calificados y la emigración de los mismos no solo ha alertado a los países en desarrollo sino también a los países desarrollados, ya que los flujos entre los países se dan en diferentes direcciones y no únicamente en el sentido sur-norte. Esto ocurre por ejemplo con los trabajadores europeos en relación al mercado de trabajo norteamericano que se presenta atractivo para los profesionales con altos niveles de calificación; o la tendencia inversa en el caso de los países del Sur de Asia y el Este de Europa que se están convirtiendo en polos de atracción (Mahroum, 1999).

En lo que refiere a la relación entre migración y desarrollo, para los países en vías de desarrollo una de las principales problemáticas relacionadas con la emigración de sus nacionales es identificar si la migración impulsa o impide el desarrollo. Ello implica indagar sobre el tipo de trabajadores que resultan expulsados, el tipo de flujo de remesas que generan esos flujos y la desprotección de los trabajadores nacionales en el exterior (Castle, 2000). Castle (2000) señala que la migración es tanto un resultado como una



causa del desarrollo, porque las mejoras económicas y educacionales hacen que las personas puedan buscar mejores oportunidades en otros lugares, y por lo general son los grupos de ingresos medios quienes se desplazan. Adela Pellegrino (2001) resalta que existe un consenso bastante generalizado sobre los efectos económicos positivos de la inmigración para los países de recepción, sin embargo hay una gran discusión académica sobre la relación entre migración y desarrollo en los países de origen. Esta aseveración contradice sin embargo otras interpretaciones que sostienen que los efectos en los niveles de empleo y salario sobre las poblaciones de recepción no son concluyentes (Epstein y Nitzan, 2006). Al respecto, las leyes migratorias en los países de recepción muchas veces están más relacionadas con la influencia que ejercen ciertos grupos de presión, donde el salario y el empleo no son los únicos aspectos considerados por las poblaciones locales, ya que la xenofobia y el financiamiento de ciertos bienes públicos también influirían (Epstein y Nitzan, 2006). Martínez Pizarro (2005) indica que en el contexto de globalización actual América Latina se ubica como un centro de origen de migración, con la particularidad de que exporta capital humano con características tales que tienden a erosionar las disponibilidades nacionales necesarias para el aumento de la competitividad. Asimismo afirma que este contexto favorece la acentuación de las asimetrías, ya que “puede generar trampas de pobreza, no contribuye a la convergencia salarial ni al aumento lineal de la competitividad del mundo en desarrollo y está excluida de los acuerdos de libre comercio e integración entre países de diferentes grados de desarrollo” (Martínez Pizarro, 2005, pág. 5). En un contexto donde los países industrializados aplican políticas agresivas de migración selectiva, esto podría tener un alto costo para los países de origen respecto a la inversión en educación superior, con bajos niveles de recursos humanos calificados (Según Pizarro inferior al 20% de la población total en la mayoría de los países de América Latina) y por consiguiente un alto impacto sobre los procesos de innovación y desarrollo tecnológico, por lo que este tipo de movilidad presentaría un problema para el desarrollo y un impedimento para la reducción de asimetrías (Martínez Pizarro, 2005b). Pero las relaciones e implicancias con el desarrollo son complejas y no existen vinculaciones concluyentes. En América Latina existe una subutilización de la mano de obra calificada, debido a la escasa absorción laboral. En este sentido la migración constituye una válvula de escape. Con respecto a los efectos de las remesas, éstas no solo influyen para aumentar los niveles de consumo de las familias de los migrantes y mejorar sus condiciones de vida, sino también afectarían positivamente sobre los niveles de inversión y sobre las economías locales

(Pellegrino, 2001). Por otro lado, debe tenerse en cuenta el efecto de transferencia de conocimiento y tecnología, tal como lo evidencia el caso de los países asiáticos (Martínez Pizarro, 2005b). Este efecto estaría dado por las habilidades y capacitaciones adquiridas por los migrantes que luego son transferidas al país de origen en el caso de retorno; siempre que exista la capacidad de absorción de las actividades innovadoras por parte de las sociedades de origen (Pellegrino, 2001). Esta discusión se ha denominado en los años setenta como el problema de la “fuga de cerebros”. Pellegrino (2001) señala que la disponibilidad de recursos humanos capacitados se ha convertido en un aspecto central para el desarrollo y por lo tanto la consolidación de un sector de fuerza de trabajo calificada es uno de los requisitos imprescindibles para achicar la brecha de desarrollo. La inversión en educación, ciencia, tecnología e investigación se encuentra en el centro de las políticas públicas de los países que intentan superar las asimetrías. En este contexto la emigración de recursos calificados constituiría un obstáculo serio para la consolidación de sectores avanzados, tanto en los sistemas de ciencia y tecnología como en aquellos sectores productivos donde la capacidad de innovación es fundamental (Pellegrino, 2001). En los países desarrollados la atracción de recursos humanos calificados forma parte de sus políticas<sup>1</sup>. En algunos casos los sectores de alta especialización tienen una demanda superior a la oferta de empleados a nivel local con las calificaciones requeridas, fenómeno que se ve incrementado con el envejecimiento de la población (Pellegrino, 2001). Por otro lado, las empresas transnacionales también juegan un rol importante en la movilización de trabajadores calificados. En la actualidad existen nuevas conceptualizaciones sobre la problemática, que pasan de una visión negativa o de pérdida a otra que identifica los aspectos positivos de la movilidad y que hace referencia a las migraciones circulares o pendulares, con retornos transitorios de los migrantes, las cuales contribuyen a la consolidación de los mercados de trabajo locales y a su desarrollo (Pellegrino, 2001). Así aparecen conceptos tales como "brain gain", "brain exchange" o "brain circulation". Asimismo, Pellegrino (2001) complementa lo anteriormente señalado con el concepto de "migrante transnacional" que respondería a un patrón migratorio creciente, conformado por individuos que se desplazan a través de las fronteras, que se establecen y forman vínculos sociales en los Estados de residencia, a la vez que mantienen relaciones

---

<sup>1</sup>. Ver por ejemplo el informe elaborado por Jeroen Doomernik, Rey Koslowski y Dietrich Thränhardt. "The Battle for the Brains: Why immigration policy is not enough to attract the highly skilled". Brussels Forum Paper Series. March 2009; o el trabajo de Skeldon, Ronald. "Of Skilled Migration, Brain Drains and Policy Responses". IBlackwell Publishing Ltd: Oxford. International Migration Vol. 47 (4) 2009; entre otros.

intensas con las comunidades de origen. Entre estos migrantes se daría una mayor voluntad de retorno y vinculación. En todo caso estos debates y conceptualizaciones reflejan la discusión sobre los efectos de la migración calificada y sobre las pérdidas y ganancias que implica para los países de origen, particularmente para los países en vías de desarrollo. El informe sobre el tema de la movilidad internacional de trabajadores calificados elaborado por Piyasiri Wickramasekara (2009) para la Organización Internacional del Trabajo señala que el saldo del impacto positivo o negativo depende de una interacción de factores y del período de tiempo en consideración. Según este estudio, en el corto plazo los efectos negativos serían predominantes, pero los efectos positivos pueden contrarrestarlos en el largo plazo. El impacto también dependería del tamaño del país y de los sectores implicados. En países pequeños el impacto tendería a ser mayor. Con respecto a los sectores, en algunos casos se forman círculos virtuosos (como podría ser el sector de las tecnologías de la información), mientras que en otros se da lo contrario (como en el caso del sector salud). Por estas razones, el informe puntualiza que lo importante es analizar cual es el saldo neto entre los efectos negativos y positivos, indicando que las relaciones son complejas.

En general las restricciones que afectan a los inmigrantes de alto grado de calificación en los países desarrollados son inferiores a las que se imponen a otras categorías de trabajadores. En una entrevista realizada para la CEPAL, el Jefe del Área de Población y Desarrollo del CELADE-División de Población de la CEPAL, Miguel Villa, sostiene que esta práctica selectiva encuentra su explicación en la existencia de demandas insatisfechas en algunas ramas y en la necesidad de incrementar los márgenes de competitividad internacional de las economías y las empresas. Pero también nos recuerda que la movilidad internacional de personal calificado suele producirse sin sujeción a normas claras, lo que se manifiesta en el escaso desarrollo de instrumentos de acreditación de calificaciones para facilitar el ejercicio profesional, lo que puede resultar en que prime la utilización de criterios excesivamente rigurosos (como la llamada "regla de prioridad") que obedece principalmente a la presión de determinados grupos profesionales, lo que causa un desaprovechamiento de los migrantes con altas calificaciones profesionales.

Por otro lado, existen múltiples relaciones que envuelven los procesos de integración regional con el tema de las migraciones. Como señala Pérez Vichich (1997), la construcción de un espacio económico común cambia la vida laboral de la región

integrada, incluida la movilidad de los trabajadores. Un proceso de integración profunda a nivel regional implica la libertad de circulación de bienes, servicios, capital y trabajadores. Como ya se ha hecho referencia en la introducción, existe una diferencia conceptual entre migración y libre circulación. Migración es el hecho de atravesar la línea divisoria de una unidad política o administrativa durante un período mínimo de tiempo, es decir se produce entre dos espacios jurídico, social y económicamente diferentes. Contrariamente la libre circulación se produce en un espacio social, económico y jurídicamente integrado, al menos en los aspectos principales (Castles, 2000). En esquemas de integración profunda las políticas de libre circulación resultan fundamentales, aunque en la mayoría de los procesos la migración internacional está subconsiderada o directamente no se la incluye (Pizzarro y Stang, 2006). Las asimetrías sociales y los problemas vinculados a la gestión de la cohesión social presentan desafíos para estos procesos. Dentro de los acuerdos de integración regional el rol de las migraciones ha sido frecuentemente un punto de conflicto debido a la percepción de la amenaza en términos de la soberanía estatal, por las cuestiones de frontera y los derechos de los trabajadores nacionales en relación con las migraciones laborales (Mármora, 1993). Se genera una gran reticencia en los países para abrir sus fronteras en contextos económicos donde existen dificultades para garantizar condiciones razonables de empleo a los nacionales (Mattos, 2005). Pero los procesos de integración regional pueden tener impactos sobre los flujos migratorios a nivel regional, por lo que resulta imprescindible que trasciendan el tratamiento económico. El desplazamiento de personas implica una serie de problemas a ser resueltos en los ámbitos no sólo del empleo, sino también de la salud, la educación y la seguridad social. En un contexto de integración regional, las políticas adoptadas deberían tender a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de la población regional (Pérez Vichich, 1997). Esto incluye la protección de los derechos humanos, los derechos laborales, la seguridad jurídica y la facilitación de la regularización del migrante, que permita una adecuada inserción laboral y social. En los hechos, a pesar de la reticencia de los procesos regionales a avanzar en la libre movilidad, los trabajadores se desplazan y quedan expuestos a situaciones de desprotección social. Estas cuestiones, sumadas a las discutidas anteriormente sobre la fuga de cerebros, van al fondo de la cuestión de la relación entre integración, migración y desarrollo. También van al centro del tema de la gobernabilidad de los procesos migratorios. Es decir el papel de los Estados para administrar estos procesos y la existencia o no de mecanismos de cooperación y coordinación de las políticas migratorias. En el Taller realizado por la CEPAL sobre

procesos migratorios e integración regional (Pizarro y Stang, 2006), se sintetizan una serie de conceptualizaciones muy interesantes y que ponen en perspectiva el lugar donde se ubican las distintas regiones. Por un lado, como se señaló anteriormente, los países desarrollados aplican políticas restrictivas y selectivas. En los hechos muchas veces estas políticas terminan desbordadas lo que lleva a la existencia de un gran número de migrantes en situación de irregularidad y por lo tanto de desprotección. A veces esto se resuelve a través de amnistías, que en realidad evidencian una falta de gobernabilidad, ya que aportan soluciones ad hoc. La gobernabilidad de la migración internacional implica el diálogo y cooperación entre todos los países para establecer marcos legales y políticos adecuados. La existencia de lógicas excluyentes, que no se aplican únicamente en un sentido norte – sur, hace que los acuerdos de integración regional puedan constituir un marco apropiado para la definición de acciones compartidas entre los países en materia de migración. En este sentido vale la pena prestar atención al modelo europeo, donde se han desarrollado políticas comprometidas para lograr un área de libre circulación incompleta, garantizando el derecho de los ciudadanos de los Estados Miembro a trabajar y residir en otro Estado Miembro, relegando soberanía nacional en pos de la movilidad de personas en el espacio ampliado (Morris, 1997), aunque no se haya llegado aún al reconocimiento mutuo de diplomas y cualificaciones profesionales. Para algunos autores la posibilidad de que estos derechos se extiendan a terceros países ha sido una posición altamente resistida, aunque ha sido favorecida por la Comisión (Morris, 1997). Torrent (2009) por su parte nos recuerda que el tema de la movilidad de los trabajadores asalariados se aborda desde el inicio del proceso de integración y muestra como se han implementado tratados con terceros países que extienden los derechos a los ciudadanos de esos Estados residentes en Europa. Al respecto destaca que la práctica en este sentido tiene larga data, ya que viene del Acuerdo de Ankara con Turquía del año 1963 y de las posteriores decisiones adoptadas en este marco por el Consejo de Asociación, con continuidad en otros acuerdos, permitiendo algunas de las innovaciones más profundas y progresistas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la derogación de normas discriminatorias (con el ejemplo bien conocido de los deportistas profesionales, particularmente futbolistas, procedentes de estos países y legalmente empleados en los Estados Miembros de la Unión Europea). Además debe destacarse que muchos países de la Unión Europea han suscripto acuerdos de doble nacionalidad con países de América Latina. Estas observaciones intentan indicar que la realidad es compleja, así como las relaciones conceptuales descritas y el diagnóstico no es tan

unidireccional como puede parecer a simple vista. En este sentido Torrent (2009) señala que los acuerdos negociados con Estados o bloques subregionales de América Latina constituyen la excepción al no incluir un capítulo referido a trabajadores asalariados. Cabría preguntarse entonces el por qué de esta realidad. El autor arriesga algunas observaciones sin ánimo de dar una respuesta concluyente y sostiene que los Estados o bloques regionales de América Latina no han mostrado interés en tratar este tema en el marco de sus negociaciones con la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, probablemente por mimetismo hacia sus acuerdos con Estados Unidos o simplemente por el hecho de que el tema ha resultado muy difícil de abordar en el propio marco de los procesos de integración regional latinoamericanos.

En América Latina habría dos tipos de tendencias en lo que respecta a los procesos de integración regional y su enfoque sobre la libre movilidad de trabajadores asalariados. Por un lado los tratados de libre comercio, que no tienen intenciones de abordar la temática, tales como el ALCA; y por otro lado los procesos que sí intentan llegar a formas más profundas de integración tales como MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre otros (Di Filippo, 2000). En el caso de estos últimos, diferentes autores señalan que los avances son difusos y parciales, muchas veces con grandes distancias entre la aprobación de normas y la aplicación efectiva; pero que sin embargo muestran señales de avanzar en el tratamiento del tema<sup>2</sup>. En los países de América Latina se evidencian dos tendencias migratorias, que serán discutidas en el capítulo 3, hacia los países desarrollados y a nivel intrarregional. En este contexto los procesos de integración regional tienen múltiples responsabilidades: propiciar las condiciones que minimicen los efectos negativos de la migración calificada hacia los países desarrollados, desarrollar políticas que tiendan a evitar las condiciones que generan grandes volúmenes de migración de trabajadores calificados, posicionarse en el tratamiento del tema a nivel internacional con visiones que contemplen las realidades de todos los países y centralmente generar un mecanismo de gobernabilidad migratoria al interior de las regiones que redunde en la mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones y minimicen la situación de desprotección. En el ámbito de las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones existe un consenso político en relación a un enfoque de seguridad humana sobre las migraciones, bajo el cual el Estado tiene un rol de garante de los

---

<sup>2</sup>. Así lo señalan por ejemplo autores tales como Dirk Jasper, Lelio Mármora, Armando Di Fillipo, Martínez Pizarro.

derechos de los migrantes. Asimismo, en dicho ámbito, al menos en el plano discursivo, se señala la importancia de avanzar a través del diálogo multilateral hacia la conformación de un espacio regional que implique la libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la ciudadanía sudamericana (Declaración de Quito, IX Conferencia Sudamericana Sobre Migraciones, 2009).

Para finalizar y a modo de conclusión del capítulo vale la pena destacar la advertencia realizada por Tapinos y Delaunay (2001), quienes señalaban que la visión restrictiva de una globalización o integración económica sin movilidad humana plantea un triple interrogante en materia ética, realismo político y efectividad económica y respecto de la sustentabilidad en el largo plazo de esta modalidad de desarrollo global.

## **CAPITULO II: LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR**

---

En este capítulo se realizará una descripción de la estructura institucional del MERCOSUR y se esbozarán algunas observaciones sobre las particularidades y problemas que ella conlleva en aquellos aspectos que se han considerado de relevancia para el caso de estudio. Para ello se expondrán brevemente los principales componentes que integran dicha estructura, así como los mecanismos de funcionamiento establecidos por el MERCOSUR. En particular se considerará la estructura orgánica y los mecanismos de producción de normas. Al respecto se realizarán algunas consideraciones sobre las particularidades de esta estructura que permitan posteriormente ver de qué manera las mismas pueden o no afectar los resultados y la coherencia de las decisiones y políticas implementadas en el campo de la movilidad de profesionales dentro del esquema de integración del MERCOSUR. Las formas institucionales adoptadas tienen un impacto sobre el resultado de las interacciones que procesan, ya que determinan el rango de elecciones posibles para los actores, la secuencia de sus movimientos y la información de la que disponen. De esta manera diferentes estructuras institucionales producen diferentes estrategias de los actores y diferentes resultados producto de su interacción (Tsebelis, 2004 citado en Bouzas).

### **II.1. Principales Componentes y Funcionamiento**

La actual estructura institucional del MERCOSUR fue establecida fundamentalmente por el Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Oro Preto de 1994 (POP). En el capítulo I del POP se establecen los principales órganos de funcionamiento: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) que posteriormente fue reemplazada por el Parlamento MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) recientemente devenida en Secretaría Técnica.

Dentro de esta estructura los órganos con capacidad decisoria son el CMC, a través de Decisiones; el GMC, a través de Resoluciones y la CCM mediante Directivas. Estos tres



órganos son de composición intergubernamental y pueden crear organismos dependientes para alcanzar el logro de sus objetivos. Todas las decisiones de los órganos del MERCOSUR son tomadas por consenso.

El CMC es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía. Las funciones y atribuciones del CMC enumeradas en el POP son:

- Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;
- Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;
- Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR;
- Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al GMC en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo XIV;
- Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el GMC
- Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas;
- Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos;
- Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones;
- Designar al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria;
- Homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común.

Dentro la órbita del CMC actúan actualmente, según la información que se encuentra publicada en la web de la Secretaría del MERCOSUR, 5 Grupos de Alto Nivel, 2 Grupos de Trabajo y 15 reuniones de ministros en las áreas de derechos humanos, justicia, educación, cultura, ciencia y tecnología, salud, trabajo, ministros del interior, desarrollo social, medio ambiente, turismo, agricultura, industria, economía, minas y energía. Además de estas instancias funcionan bajo su órbita la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), la flamante Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) y el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). Cada Reunión de Ministros a su vez tiene una estructura orgánica propia de funcionamiento, con instancias asesoras que funcionan bajo su conducción. La estructura de funcionamiento de cada una de estas reuniones varía, y mientras que algunas llegan a tener hasta 12 instancias desagregadas bajo su órbita,

otras no cuentan con ninguna. La mayoría de las reuniones de ministros fueron creadas a lo largo de los primeros 15 años de funcionamiento del MERCOSUR. Luego del 2005 la estructura subordinada del CMC se mantiene bastante invariable en cuanto a la aparición de nuevas instancias, salvo en lo que refiere a algún órgano de coordinación.

En cuanto al Grupo Mercado Común, se encuentra integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El GMC es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Entre sus funciones se encuentran:

- Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;
- Proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común;
- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
- Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común;
- Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias;
- Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR;
- Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- Adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo;
- Someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno;
- Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite.
- Elegir al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- Homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social;
- Crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;

Por su parte, este órgano tiene bajo su órbita, entre otros, a 14 Subgrupos de Trabajo en las áreas de Comunicaciones; Aspectos Institucionales; Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad; Asuntos Financieros; Transportes; Medio Ambiente; Industria; Agricultura; Energía y Minería; Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; Salud; Inversiones; Comercio Electrónico; y Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial; 7 reuniones Especializadas de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y recuperación de drogodependientes; de la Mujer; de Ciencia y Tecnología, de Turismo; de Promoción Comercial; de Municipios/Intendencias del MERCOSUR; y de Infraestructura de la Integración; 4 Grupos "Ad Hoc" de Concesiones; Sector Azucarero; Compras Gubernamentales; Relacionamiento Externo; y Comité de Cooperación Técnica; 2 Comités de Directores de Aduana; y de Sanidad Animal y Vegetal; y al Grupo de Servicios. Todo este listado de subgrupos de trabajo, grupos Ad Hoc, grupos, reuniones especializadas, etc. da cuenta de la expansión, fragmentación y especialización de las temáticas abarcadas por el proceso de integración. Por otro lado, si se observan las temáticas, muchas de ellas se superponen por las tratadas en las instancias dependientes del CMC. Allí también se observa una cantidad importante de temáticas y de instancias que se encargan de su tratamiento, para luego remitir los avances y recomendaciones al CMC.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR, es el órgano encargado de asistir al GMC y le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra MERCOSUR y con terceros países.

Estas tres instancias brevemente descriptas conforman la estructura básica y principal de funcionamiento con la cual comenzó a operar el MERCOSUR. A partir del año 2000, se adoptan una serie de Decisiones relativas a la revisión del funcionamiento de algunos sectores, con el objetivo de una mejora o adecuación a las necesidades del proceso de integración. Por ejemplo la Decisión N° 24/00 se refiere a la conveniencia de fortalecer la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) para un mejor desempeño de las tareas que le corresponden conforme al POP; o la Decisión N° 26/00 sobre el análisis del funcionamiento de los órganos dependientes del GMC y de la CCM, a través de una revisión de dicha estructura y la elaboración de un diagnóstico acerca del estado de su funcionamiento. A esta norma le sigue la Decisión N° 59/00, donde en base a los

resultados del mencionado diagnóstico se acordó redefinir el número de los foros de trabajo, así como la modalidad de su funcionamiento. Allí también aparece una recomendación a los órganos dependientes del GMC y de la CCM cuya temática tenga correspondencia en el ámbito de las Reuniones de Ministros del MERCOSUR para que envíen, siempre que sea posible, las pautas de trabajo anuales para la consideración de los mismos, previo a su análisis y aprobación por los órganos decisorios; y a su vez se recomienda a las Reuniones de Ministros del MERCOSUR que prevean en la elaboración de sus agendas, un debate sobre los trabajos de los órganos dependientes del GMC y de la CCM cuyas temáticas se correspondan, con vistas a lograr un mayor compromiso en los trabajos conducidos por esos órganos. También se solicita al GMC que someta, en los casos en que juzgue necesario, los proyectos de decisión elevados por las Reuniones de Ministros a otros foros de la estructura formal del MERCOSUR involucrados, total o parcialmente, con la materia en análisis. Estas últimas consideraciones evidencian la necesidad de articulación entre las distintas instancias subordinadas de los principales órganos de decisión del MERCOSUR, pero los documentos citados no dejan ver unos instrumentos que resuelvan el problema de fondo, y tampoco parecerían establecer dispositivos efectivos a la hora de poner en práctica algunas de las recomendaciones.

Entre los cambios significativos a nivel institucional también debe señalarse que en el año 2002 se aprobó el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias entre los Estados Partes del MERCOSUR. A partir de la aprobación de dicho Protocolo se creó el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) con el objeto de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR de forma consistente y sistemática. La constitución del TPR es un avance en el sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia, sistema que carecía de una instancia de revisión de sus laudos. El Protocolo de Olivos también establece un mecanismo de opiniones consultivas, con la finalidad de contribuir a la interpretación y aplicación correcta y uniforme de las normas del MERCOSUR, aún cuando carezcan de efecto vinculante y obligatorio.

En lo que refiere a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, esta instancia fue creada inicialmente como órgano de apoyo administrativo. En 1994 el POP incluyó a la SAM en la Estructura Institucional del bloque como órgano de apoyo operativo, responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR. En el mismo sentido de

intentos de mejoramiento institucional mencionado anteriormente, en el año 2002, por Decisión N° 30/02, se decide expandir las funciones de la Secretaría para que sea una instancia no sólo administrativa, sino también de asesoría técnica para consolidar el proceso de integración. De esta manera la Secretaría Administrativa del MERCOSUR pasa a constituirse como la Secretaría MERCOSUR. En esta misma línea, en el año 2003, por Decisión N° 11/03 se crea la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, a la cual se le adjudican las siguientes competencias:

- Asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de estos;
- Presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común;
- Afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

Asimismo, por Decisión N° 21/05 se creó el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional del MERCOSUR (GANRI), con el mandato de presentar al GMC una propuesta integral de reforma institucional. Al respecto, en la Decisión N° 26/06 sobre lineamientos se le atribuyen, como funciones prioritarias, las siguientes:

- Reestructuración de los órganos decisorios del MERCOSUR y de sus foros subordinados, incluyendo sus competencias;
- Perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa del MERCOSUR;
- Análisis sobre la posible creación de órganos en el ámbito del MERCOSUR para la administración de políticas comunes;
- Optimización de las funciones y competencias de la Secretaría del MERCOSUR, conforme las necesidades del proceso;
- Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del MERCOSUR y fortalecimiento de sus órganos institucionales;
- Adopción de un presupuesto que financie integralmente la estructura institucional del MERCOSUR.

Recientemente este Grupo Ad Hoc pasó a denominarse de Alto Nivel (Decisión N° 06/10), en base a la interpretación de que el funcionamiento institucional requiere de una análisis permanente que permita la actualización de su estructura a los efectos de consolidar los logros del proceso de integración y de adaptación a las necesidades emergentes. En el

documento se retoman cuatro de los puntos prioritarios: la estructura orgánica, el mecanismo de solución de controversias, el sistema normativo y el presupuesto.

Otro aspecto importante de la estructura institucional del MERCOSUR es la creación del Parlamento MERCOSUR. A través de la Decisión N° 23/05 se aprobó la suscripción del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Este órgano sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta creada por el POP, concebido como un órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo. Según lo previsto en la Decisión N° 23/05, a partir del año 2014, el Parlamento del MERCOSUR estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto. El Parlamento se vincula con el resto de los organismos a través de pedidos de informes; presentaciones por parte de la Presidencia Pro Tempore ante el Parlamento; reuniones semestrales con el Foro Consultivo, Económico y Social; realización de peticiones a los órganos del MERCOSUR; emisión de declaraciones, informes y recomendaciones; y dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de 90 días de efectuada la consulta (los proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR antes de su aprobación).

Hasta aquí se ha expuesto la estructura orgánica. Con respecto a la producción normativa, de acuerdo al artículo 41 del POP, las fuentes jurídicas del MERCOSUR son el Tratado de Asunción, sus protocolos e instrumentos adicionales o complementarios; los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos y, como ya fuera mencionado anteriormente, la normativa emanada de los órganos con capacidad decisoria constituidos por el CMC, el GMC y la CCM, a través de las Decisiones, Resoluciones y Directivas. En relación a los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos, estos instrumentos por lo general son tratados internacionales que requieren de ratificación parlamentaria. También pueden estar constituidos por acuerdos interinstitucionales u otro tipo de instrumentos, cuyo método de aprobación queda en general determinado por lo establecido en el MERCOSUR y en la normativa nacional de cada Estado. En relación a las normas emanadas de los órganos decisorios, éstas tienen carácter obligatorio y, según establece el artículo 42 del POP, cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país. En su artículo 40 el POP establece un procedimiento que condiciona la entrada en vigor de estas normas

como normas regionales a su incorporación para la vigencia simultánea en los Estados Partes en tanto que derecho nacional. Así, de estas normas, por medio del cual se deberán incorporar al ordenamiento interno de cada Estado y comunicarlo a la Secretaría del MERCOSUR. U una vez que todos los Estados Partes hubieren informado sobre dicha incorporación, la Secretaría comunicará el hecho a cada Estado Parte y finalmente las normas entrarán en vigor simultáneamente 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría. Por su lado, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus boletines oficiales.

## **II.2. Consideraciones sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR**

La conducción y gestión del proceso de integración tiene un carácter gubernamental por lo que recae sobre los funcionarios públicos nacionales. Al respecto Bouzas y Soltz (2001) señalan que esta decisión se basó en que se esperaba que las agencias y burocracias nacionales, que son quienes implementan las decisiones no quedasen aisladas de la formulación de políticas. Pero al poner a cargo de las decisiones y las negociaciones a los agentes gubernamentales nacionales, aísla a otros actores tales como gobiernos estatales y actores de la sociedad civil (Bouzas y Soltz, 2001). Por otro lado, como las decisiones se toman por consenso y en presencia de todos los Estados Partes, este mecanismo implica que se otorga poder de veto a cada Estado. Pero existe un consenso en que los problemas jurídicos-institucionales del MERCOSUR no estarían dados por la naturaleza intergubernamental ni por el componente del consenso, sino principalmente por las falencias del mecanismo existente de generación de derecho derivado, por la existencia de más de una instancia decisoria que genera normas regionales y por la superposición de instancias dentro del esquema orgánico.

Comencemos por la estructura orgánica. Las Reuniones de Ministros que actúan bajo la órbita del CMC tienen como función establecer los lineamientos políticos sectoriales y coordinar las acciones comunes en las áreas de su competencia. Algunos temas de tratamiento de estas instancias se superponen con las que actúan bajo la órbita del GMC. Esto también se evidencia con las dependencias de la CCM. En este sentido habría que estudiar en cada caso concreto si quienes tienen representación en un ámbito también lo

tienen en el otro, o si existen mecanismos para la articulación de los trabajos. En principio el funcionamiento orgánico muestra una linealidad vertical, con escasos mecanismos de articulación horizontal. La necesidad de articulación no sólo viene dada por la superposición de áreas, sino porque hay políticas que necesariamente presentan aspectos multidimensionales para su tratamiento y que requieren de una articulación entre diferentes ámbitos de competencia. Dentro la estructura orgánica del MERCOSUR aparecen algunas instancias que podrían ser capaces de establecer prioridades y lineamientos para el trabajo de los grupos sectoriales, tales como la Comisión de Representantes Permanentes, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, el Foro Consultivo Económico y Social o la Propia Secretaría del MERCOSUR en su nuevo rol técnico. El caso de la recientemente creada Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR parecería mostrar un intento mayor por articular y establecer prioridades, al menos en el área de las políticas sociales. De la revisión y diagnóstico realizados por el Grupo Ad Hoc surgen algunas medidas adoptadas en torno al problema de articulación y comunicación (Decisión N° 59/00). Como se mencionó anteriormente, se redefinió el número de los foros de trabajo, así como la modalidad de su funcionamiento; y se recomendó a los órganos dependientes del GMC y de la CCM una comunicación en temas vinculados. También hay una recomendación de que el GMC someta, en los casos en que considere necesario, los proyectos de decisión elevados por las Reuniones de Ministros a otros foros de la estructura formal del MERCOSUR involucrados, total o parcialmente, con la materia en análisis. Si bien estas medidas apuntan al problema no parecerían aportar una verdadera solución, ni introducir mecanismos robustos y novedosos de articulación. Existe en los hechos una superposición de instancias decisorias y zonas de competencias ambiguas que da lugar a inconsistencias y conflictos de normas, donde además los órganos de menor jerarquía no constituyen instancias preparatorias del funcionamiento de los órganos superiores (Bouzas).

Al problema de desarticulación y comunicación, se le suma la falta de orientaciones estratégicas sobre áreas o temas prioritarios (Bouzas). Por un lado el CMC en los hechos tiene una participación marginal y el GMC ha ganado, producto de ello, una cuota desproporcionada de influencia, y actúa con una lógica conservadora y que limita la contribución que podrían tener otras instancias como la Secretaría Técnica (Bouzas). Además, el hecho de que el órgano de gobierno esté encomendado a cuatro personas (tal



como sucede en el GMC) presenta un problema para garantizar una verdadera conducción gubernamental (Bouzas, Motta y Torrent, 2002). Aunque no está formalmente establecido, semestralmente al término de cada Presidencia Pro Tempore tiene lugar una cumbre de presidentes con el objetivo de resaltar los logros del período y de proporcionar lineamientos estratégicos para el proceso de integración. A pesar de ello, se observa desde mediados de los noventa la ausencia de hojas de ruta que establezcan objetivos y cronogramas para orientar la actividad técnica (Bouzas y Soltz, 2001). De esta manera las instancias subordinadas se transforman en órganos mixtos al cumplir funciones técnicas y de negociación (Bouzas y Soltz, 2001).

En relación con los mecanismos de creación de normas también hay varios aspectos para puntualizar. Torrent (2006) señala que existen dos técnicas para generar normas utilizadas en el marco de un tratado de integración. Una sería a través de reglas establecidas en el mismo tratado y que los miembros deben seguir. La otra, introduciendo en el marco del acuerdo un mecanismo capaz de producir derecho. El Tratado de Asunción parece concebido como un acuerdo marco, que luego sería completado por legislación secundaria producida por los propios órganos de gobierno del MERCOSUR, pero existe un consenso en que en los hechos el mecanismo no funcionó adecuadamente. Como se describió anteriormente los tres órganos con capacidad para generar normas son el CMC, el GMC y la CCM. El CMC es el órgano con mayor jerarquía, pero tanto desde un punto de vista legal como político, estos tres órganos son equivalentes. Sus integrantes son miembros de los gobiernos de los Estados y legalmente las decisiones de los órganos inferiores tienen la misma naturaleza legal que los del CMC. Esto posibilita que no necesariamente las decisiones adoptadas por el GMC y la CCM sean elevadas al CMC (Bouzas, Motta, Torrent, 2002). Por otro lado, el POP establece que todos los actos normativos emanados de los órganos con poder decisorio del MERCOSUR son obligatorios. Sin embargo, su aplicación no sería inmediata, ya que, como se ha indicado, se establece un procedimiento que hace depender la vigencia de las normas en tanto que normas regionales de la internalización de las normas. Bouzas y Soltz señalan que este requisito constituyó un impedimento, ya que el proceso resultó lento, desigual y vulnerable a la voluntad y los obstáculos legales, administrativos y políticos a nivel nacional, en cada uno de los Estados (Bouzas y Soltz 2001). Otro problema que también señalan es que el proceso de internalización se vio complicado por la falta de notificación y la internalización de versiones modificadas o parciales de la

norma aprobada originalmente. Como señalan los autores, existe una brecha de implementación dada por la diferencia entre las normas aprobadas por los órganos decisorios en relación con las normas que se han incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales en todos los Estados Partes. Por su parte Torrent (2006) apunta a un problema de fondo que presenta el diseño de la estructura jurídico-institucional del MERCOSUR, con respecto a la generación de derecho secundario. Para el autor el artículo 40 del POP solapa dos aspectos diferenciados: la entrada en vigor de la legislación MERCOSUR como derecho de los Estados, con la aplicabilidad de la legislación a los individuos. Este problema da lugar a tres interpretaciones diferentes: en primer lugar, la entrada en vigor se efectuaría cuando los Estados han internalizado la norma y notificado a la Secretaría. Hasta ese momento la norma no entraría en vigor ni para los Estados, ni para los particulares. En una segunda interpretación, la vigencia simultánea de la norma a la que hace referencia el artículo 40, se estaría refiriendo únicamente a su aplicación a los individuos, pero no a los Estados (ya que para éstos últimos, la norma estaría vigente a partir de la firma de la misma). Es decir, se establece una fecha límite para que los Estados internalicen la norma, pero si éstos se exceden del plazo estarían incurriendo en un incumplimiento. En esta interpretación se suscita un problema, en el caso de que la norma a la fecha límite establecida no fuera internalizada por todos los Estados, una norma preexistente más permisiva permanecería en vigor, incluso para aquellos Estados que ya hubiesen internalizado la nueva norma. Con lo cual la normativa nacional iría en contraposición de la norma vigente, acordada anteriormente. Debe señalarse que estas dos interpretaciones han sido propuestas por el tercer laudo arbitral y por el cuarto, respectivamente (Torrent, 2006). Por último, una tercera interpretación sería que la entrada en vigor es independiente de la internalización de la norma. Aquí Torrent señala que esta visión es bastante difícil de sostener a la luz de las interpretaciones ya existentes y de lo establecido en el artículo 40 del POP. De este análisis se desprende entonces una absoluta ineficacia del mecanismo para producir normas de derecho derivado. El artículo 40 provoca que la aplicación efectiva no suceda hasta que el estado más reticente haya internalizado la norma, lo cual genera un segundo poder de veto a través del proceso de internalización que se añade al ya existente al deberse adoptar las decisiones por consenso. Para Torrent este mecanismo lo que hace en los hechos es “enviar al limbo del “pendiente de internalización” toda la producción normativa del MERCOSUR” (Torrent, 2006, pág. 52). El problema solo se resuelve

cuando es normativa nacional en todos los Estados y ya no es relevante en tanto norma regional.

Algunas Decisiones han tratado de encarar esta dificultad. La Decisión N° 23/005 aclara (aunque simplemente recordando lo obvio) cuáles son los casos en que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR no necesitan de medidas internas para su incorporación. En primer lugar, cuando los Estados Partes entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento deberá explicitarse en el texto de la norma. En segundo lugar, cuando el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estado Parte. En este caso la Coordinación Nacional realizará la notificación indicando que la norma nacional ya existe. Posteriormente, la Decisión N° 20/02, con el objetivo de otorgar mayor agilidad y previsibilidad al proceso de incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes; establece en su artículo 1, que:

“cuando un proyecto de norma fuere consensuado en alguno de los órganos del MERCOSUR, deberá ser sometido a consultas internas en los Estados Partes, por un período no mayor a 60 (sesenta) días, con la finalidad de confirmar su conveniencia técnica y jurídica y establecer los procedimientos y el plazo necesarios para su incorporación a los ordenamientos jurídicos internos”.

Este mecanismo de consulta busca reducir la mencionada brecha. Sin embargo, no garantiza una mayor eficacia en el proceso de creación de normas (Bouzas, 2010). En el año 2004 se aprobó la Decisión N° 22/04 que agrega como punto más importante que las normas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR y que pasen por el proceso de internalización detallado, “dejarán sin efecto, a partir de su entrada en vigencia, a las normas nacionales de igual o menor jerarquía que se les opongan, de conformidad con los procedimientos internos de cada Estado Parte”. Aquí nuevamente se ven los intentos de agilizar el proceso de internalización y las inconsistencias que pudieran encontrar con la normativa nacional, pero como señala Bouzas (2010) no deja claro cuál es el procedimiento por el cual las normas MERCOSUR vigentes derogan a las normas nacionales de menor o igual jerarquía y, sobre todo, no elimina el “segundo veto” de que disponen todos y cada uno de los Estados Parte simplemente no incorporando la norma en su legislación nacional (lo cual impide la entrada en vigencia de la norma regional, y, en consecuencia, que esta adquiera primacía sobre la legislación nacional).

A estas dificultades señaladas yo agregaría una consideración adicional. A nivel nacional no siempre hay procedimientos claros para proceder a la internalización de las normas para los casos concretos y en el caso de que existan también suele haber un gran desconocimiento por parte de los actores e instituciones involucradas. Esto genera muchas veces que se dilate la internalización de las normas por razones que van más allá de las intencionalidades políticas.

Por último, la mayoría de la normativa del MERCOSUR se fue completando a través de tratados internacionales, que deben ser ratificados por los parlamentos (Torrent, 2006). Aquí también se evidencian dificultades, ya que muchos de los textos acordados quedan trabados durante años en los parlamentos de los Estados Partes, sin lograr la ratificación. Esto produce en el proceso de creación de normas una hipertrofia normativa, es decir la proliferación de nuevas normas antes de que las anteriores hayan entrado en vigor (Torrent, 2006). Para Bouzas (2010) esta situación evidencia una baja eficacia de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que debía facilitar la aprobación parlamentaria de las piezas de legislación primaria. En otro orden de consideraciones, Torrent (2006) sostiene que la falta de articulación adecuada del derecho primario y secundario no es un problema de técnica jurídica, sino que muestra una ausencia de claridad con respecto al proceso de integración en su conjunto. Se confundirían dos tipos de problemas y soluciones políticas, los que fundamentan la integración y le dan estabilidad (a tratar como derecho primario), con los que le dan flexibilidad y adaptabilidad (a tratar como derecho secundario).

### **CAPITULO III: PANORAMA MIGRATORIO DE LA REGION**

---

En este capítulo se describe muy brevemente el panorama migratorio de la región a lo largo de los últimos decenios , caracterizando sus rasgos más sobresalientes a modo de contextualización. Los datos que se presentan responden a diferentes informes y estudios que toman las estadísticas disponibles de variadas fuentes tales como la OCDE, ONU, el proyecto IMILA, OEA, CEPAL y los informes de los países basados en los censos nacionales. Algunos datos se encuentran disponibles solo hasta los años 1991 y 2000, debido a que aun no están disponibles los resultados de los últimos censos o coinciden con las fechas de publicación de los informes internacionales utilizados. Otros datos son más recientes y por lo tanto reflejan mejor lo que está sucediendo en la actualidad. Muchas veces los datos no son exactos y por lo tanto no resultan enteramente coincidentes, pero representan aproximaciones para dar cuenta de los principales movimientos de la región.

En su conjunto América Latina presenta dos patrones migratorios. Uno relativo a los desplazamientos intrarregionales, donde hay países que se constituyen como polos de atracción de migrantes latinoamericanos; y otro relativo a los movimientos extrarregionales donde aparece un patrón de emigración hacia otras regiones. Dentro de América Latina los principales países de destino son Argentina, Costa Rica y Venezuela. En términos de stock de extranjeros acumulados, los mayores volúmenes se encuentran constituidos por nacionales de Colombia, Paraguay, Chile y Nicaragua. Según los datos correspondientes al período 2008-2009 Argentina es el país con la tasa de inmigración más significativa entre los países de América Latina, a razón de cinco inmigrantes por cada mil habitantes (OEA, 2011). En todos los países de América Latina en el período 2008-2009 al menos un 70% de la inmigración es de origen latinoamericano y en el caso de Argentina y Chile el porcentaje se eleva al 90% (OEA, 2011). Las migraciones intrarregionales se originan en elementos estructurales, tales como las relaciones históricas, sociales, culturales y económicas; así como elementos coyunturales (Baer et al. 2003). La proximidad geográfica, las desigualdades en los niveles de desarrollo y las crisis políticas y económicas que se sucedieron en la región, dieron origen a las principales corrientes migratorias. La consolidación de las comunidades migrantes en los mercados de trabajo de la región y la renovación de los flujos migratorios a su vez refuerza los vínculos entre los países involucrados (Baer et al. 2003).

Por otro lado, entre los años 2003 y 2009 cerca de 950.000 personas por año emigraron desde América Latina hacia los países de la OCDE, principalmente hacia Estados Unidos y España (OEA, 2011). Para el período 2008-2009 más del 40% de los inmigrantes permanentes de Estados Unidos corresponde a países de América Latina (OEA, 2011). De acuerdo a los informes realizados por la OEA (2001) la cantidad promedio de movimientos por año en América Latina aumentó en términos generales en el período 2008-2009 en comparación con 2003-2007, donde cerca de la mitad de estos movimientos fueron hacia Estados Unidos y una cuarta parte hacia España. Entre el 5% y el 10% de la población de profesionales, técnicos y afines de los países de América Latina se encontraría en el exterior, aunque los datos deben tomarse con cierta cautela ya que la información estadística disponible es escasa y no existe un sistema uniforme que registre el número y características de estos migrantes (Martínez Pizarro, 2005b).

En cuanto al comportamiento de la subregión de América del Sur en la década de los noventa se registra un crecimiento de la migración intrarregional, a la vez que existe una acentuación de las migraciones hacia los países centrales (Baer et al. 2003). En relación a este último punto, todos los países presentan una mayor participación en el número de migrantes que se dirigen principalmente hacia los Estados Unidos, Canadá, Australia y la Unión Europea (Baer et al. 2003). De acuerdo a datos de 1990 (Baer et al. 2003) más de un 90% de los emigrantes de Sudamérica en Estados Unidos se encuentran dentro de la población económicamente activa, hacia 2004 un 82% cuenta con educación secundaria completa (OEA, 2011) y los flujos provenientes de Argentina, Venezuela, Bolivia, Chile y Paraguay incluyen un porcentaje de su población activa que ha finalizado estudios de posgrado superior a la media de la población extranjera (Pellegrino, 2000). Por otro lado, de la emigración hacia Europa, España es el destino preferencial de los emigrantes de la región. Hacia fines de 2001 el número de nacidos en Sudamérica residentes en España era de 80.712 personas, siendo los peruanos la corriente mayoritaria, concentrando casi el 50% de la población inmigrante regional, seguidos por los argentinos que representan un 25% y los brasileños con un 13% del total de inmigrantes de la subregión (Baer et al. 2003). Venezuela, Argentina y Chile son los tres países latinoamericanos de mayor selectividad educacional en los países de la OCDE, es decir con un porcentaje de emigrados con educación superior sobre el conjunto de emigrados mayor al 33% (REDES, 2007).

**Tabla III.1 Migrantes mayores de 15 años en países de la OCDE. Año 2000.**

País de nacimiento	Cantidad	% altamente calificado
Venezuela	200.461	40,20%
Argentina	266.070	37,80%
Chile	200.366	33,00%
Brasil	31,70%	31,70%
Bolivia	72.400	30,40%
Perú	361.506	30,20%
Uruguay	70.093	29,90%
Colombia	682.156	25,10%
Paraguay	18.504	25,00%
Ecuador	490.267	15,40%

Fuente: Estudio Redes (2007).

**Tabla III.2 Nivel de Pérdida. Año 2000.**

Porcentaje de emigrantes calificados de países latinoamericanos en países de la OCDE, sobre el total de profesionales calificados en los países de origen.	
País	% de emigrantes calificados sobre stock en el país de origen
Pérdida Baja (menos del 5%)	
Argentina	4,7
Brasil	3,3
Paraguay	2,3
Venezuela	3,3
Pérdida Media (entre el 5 y el 15%)	

Bolivia	6
Chile	5,3
Colombia	11
Ecuador	10,9
Perú	6,3
Uruguay	8,6

Fuente: Estudio Redes (2007)

Argentina y Venezuela muestran una emigración en la que tienen mucho peso los profesionales, pero no llegarían a afectar de manera significativa al acervo de profesionales de cada país (REDES, 2007).

De acuerdo al informe realizado por la OEA (2011) sobre el período 2008-2009, en el Cono Sur se ha observado la mayor disminución en la emigración durante el periodo presentando un 24%, seguido por la Región Andina con una disminución del 8%. Las disminuciones serían proporcionales en todos los países excepto en Paraguay y Bolivia. En los casos de Colombia y Perú aumentaron su migración hacia los países de la OCDE. La migración desde la Región Andina y el Cono Sur tendió a dirigirse preferentemente a España y la migración permanente desde América del Sur hacia los Estados Unidos aumentó desde cada país sin excepción. En cambio, si se incluye la migración temporal, disminuye la migración hacia Estados Unidos inducida por la crisis económico-financiera.

En lo que respecta al comportamiento migratorio dentro de la región de América del Sur, en términos históricos y generales Argentina es el principal país receptor de migrantes, especialmente de los países limítrofes; pero hasta los años ochenta era acompañado por Brasil y Paraguay (Baer et al. 2003). Chile, aunque presenta una reducida porción de inmigrantes en su población, en los últimos años ha experimentado un crecimiento como país receptor y en la década del noventa presenta el mayor crecimiento de migrantes regionales, sumado a fuertes corrientes de retorno de sus nacionales en el extranjero (Baer et al. 2003). En el período 2008-2009 entre el 50% y el 60% de toda la inmigración provenía de países de la subregión (OEA, 2011).

En términos individuales, Argentina presenta una doble característica ya que se ha convertido tanto en un país de recepción como de expulsión de población (Texidó, 2008).



De acuerdo al Perfil Migratorio elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en la actualidad, a pesar de tener un stock considerable de inmigrantes, 4,2% según los datos del censo 2001, éste es cada vez menos significativo en relación a su población total (Texidó, 2008). Por otro lado, se ha ido incrementando la población argentina que ha emigrado, registrando un volumen que no desciende de las 800.000 personas, flujo orientado principalmente hacia los países más desarrollados (Texidó, 2008). Sin embargo, a partir del año 2004 esta migración se ha ido desacelerando. De acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Estudios REDES (2007) alrededor de un 63% de los profesionales, científicos y técnicos emigrados reside en los países de la OCDE y un 37% en los de América Latina. Los principales destinos de la emigración calificada de argentinos son los Estados Unidos y España y dentro de América Latina, Brasil (REDES, 2007). Por otro lado, de acuerdo a los datos del mencionado informe, el nivel de pérdida de argentinos calificados que residen en los países de la OCDE resultaría bajo en relación a los que tienen residencia en la Argentina, siendo inferior al 5%. Además alrededor de 8.000 científicos e ingenieros argentinos actualmente residirían de manera permanente en el exterior, un 42% en los Estados Unidos, un 28% en España y un 22% distribuido entre Italia, Canadá, Francia, Australia y el Reino Unido. Se estima que hacia el año 2000 la cantidad aproximada de profesionales, científicos y técnicos argentinos en los países de la OCDE era de 34.328 y al menos 17.200 residían en países latinoamericanos; principalmente en Brasil (REDES 2007).

**Tabla III.3 Argentinos pertenecientes al grupo de profesionales, científicos y técnicos residentes en países de América Latina. Año 2000.**

País	Cantidad	Porcentaje
Brasil	4.106	23,9%
Paraguay	3.412	19,8%
Chile	2.107	12,3%
Perú	1.669	9,7%
Venezuela	1.413	8,2%
Uruguay	1.092	6,4%

Bolivia	846	4,9%
Ecuador	299	1,7%
Otros países de América Latina	2.253	13,1%

Fuente: Estudio REDES 2007.

Argentina es el principal país de recepción de inmigrantes de la región. La evolución de la inmigración por nacionalidad muestra una acelerada caída de los inmigrantes europeos y un incremento de las comunidades de los países vecinos, especialmente procedentes de Bolivia y Paraguay (Texidó, 2008). De acuerdo a los datos del censo 2001 el peso relativo de los inmigrantes limítrofes dentro del total de extranjeros para el año 2001 es alrededor de un 60%. En el caso de los nacionales procedentes de Chile y Uruguay pierden peso absoluto y relativo, mientras que los nacionales provenientes de Perú se constituye como una de las comunidades que más ha crecido en los últimos 30 años, pasando de 8.002 personas en 1980 a 87.546 en 2001 (Texidó, 2008). Según los datos de la Dirección Nacional de Población (2010) para el período 2008-2009, 62 mil personas provenientes de países del MERCOSUR iniciaron su trámite de regularización, con una preponderancia de bolivianos y paraguayos, representando el 31,7% y 29,2% respectivamente, siendo en su conjunto el 61% por ciento de los casos de nacionales provenientes del MERCOSUR. Luego le siguen los peruanos con un 20% y el resto de nacionales del MERCOSUR provenientes de Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela que en su conjunto representan el 19,1%. La mayoría de esta población es económicamente activa y presenta diferentes porcentajes en relación al nivel educativo. Los bolivianos con estudios terciario, universitario o posgrado completo representan el 5%, los paraguayos el 4,5%, los peruanos el 14% y el resto de los países del MERCOSUR en su conjunto un 30,1%. En relación al motivo de la inmigración, más del 60% de los casos responde a motivos relacionados con la búsqueda de empleo y un 16% a estudio. La Argentina ha sido históricamente un centro regional de atracción de migraciones laborales, caracterizadas por la inserción en determinadas actividades estacionales y en aquellas que requieren una intensa demanda de mano de obra migrante, como ser servicio doméstico, construcción y comercio (Texidó, 2008). La migración peruana es la que tiene una mayor proporción de población en las ocupaciones menos calificadas, para el año 2001 registraba un 45%, seguida por los paraguayos con un 24,8% y los chilenos con un

20,3%. Los brasileños se encuentran por encima del promedio total en las ocupaciones de mayor calificación (Texidó, 2008).

En el caso de Brasil, de acuerdo al Perfil Migratorio elaborado por la OIM (2010) que recoge los datos del censo nacional 1991-2000, indica que hacia el año 1991 había alrededor de 66.000 inmigrantes en Brasil, pasando hacia el año 2000 a una cifra de 144.000. Estos datos sin embargo contienen a los retornados, que constituyen un 47% en 1991 y un 61% en el año 2000. En el período 1986-1991 la distribución de inmigrantes procedentes de América Latina y el Caribe era del 46,8% de los cuales los paraguayos representan el 16,2%, siendo el grupo mayoritario y el tercero del total de inmigrantes, luego seguido por los argentinos que representan un 8,4% y el resto de los países de América Latina un 22,2%. Para el período 1995-2000 la inmigración paraguaya aumentó pasando a un 25%, pero los argentinos disminuyeron a un 5,4% y el resto de los países de América Latina en su conjunto a un 16,9%. El incremento de los paraguayos incluye el retorno de brasileños que vivían en el extranjero, representando un 2,5% del crecimiento. En relación al nivel de escolarización en el año 2000, Argentina se ubica en tercer lugar en la categoría de inmigrantes con 12 o más años de estudios. En relación a los permisos de trabajo, los países de América Latina disminuyeron su Participación, en particular los argentinos que de 827 autorizaciones en 2005, pasaron a 671 en 2008, a la vez que se evidencia un crecimiento en las autorizaciones de chilenos, venezolanos y bolivianos (OIM, 2010). De acuerdo a la Coordenação Geral de Imigração (CGI) del Ministério do Trabalho e Emprego, dentro de los países de MERCOSUR los argentinos son los que más solicitan autorizaciones: en el 2010 se les otorgaron 644, 562 a venezolanos, 383 a chilenos, 90 a bolivianos, 66 a uruguayos y 28 a paraguayos.

**Tabla III.4 Brasil: Autorizaciones de trabajo concedidas por país de origen.**

País	2006	2007	2008	2009	2010
EEUU	3601	4519	5799	5590	7550
FILIPINAS	1542	2120	4825	4969	6531
REINO UNIDO	2199	2474	3874	3496	3809
INDIA	766	1292	1981	2630	3237
ALEMANIA	1553	1292	1815	1454	2904

CHINA	717	1078	2422	1405	2160
ITALIA	1099	1382	1413	1395	2040
NORUEGA	618	790	990	1206	1926
INDONESIA	126	267	1356	1700	1819
JAPON	1278	1244	1804	1237	1765
FRANCIA	1210	1377	1613	1908	1653
ESPAÑA	655	878	1133	1104	1457
HOLANDA	712	548	720	933	1146
COLOMBIA	354	401	904	915	1089
COREA	253	126	203	214	898
POLONIA	559	610	757	625	889
CANADÁ	702	903	917	899	851
MÉXICO	325	395	775	490	818
PORTUGAL	477	550	679	708	798
PERU	280	311	572	524	664
ARGENTINA	661	653	671	571	644
UCRANIA	184	269	199	265	615
RUSIA	435	495	680	539	589
VENEZUELA	259	299	360	374	562
GRECIA	373	312	224	410	464
DINAMARCA	227	257	292	343	459
BÉLGICA	180	187	270	169	451
SUECIA	237	334	289	273	451
CROACIA	189	154	285	270	409
AUSTRIA	109	146	246	241	389
CHILE	217	245	317	343	383
OTROS	3343	3580	5608	5714	6586
<b>Total</b>	<b>25440</b>	<b>29488</b>	<b>43993</b>	<b>42914</b>	<b>56006</b>

Fuente: Coordenação Geral de Imigração – CGI. Ministério do Trabalho e Emprego

Por otro lado, en términos generales se destaca el crecimiento entre 1993 y 2008 de los permisos concedidos a dirigentes de empresas e inversores, debido al proceso de reestructuración productivo, que trajo consigo un gran contingente de extranjeros para trabajar en las empresas instaladas en Brasil (OIM, 2010). Las autorizaciones de trabajo en Brasil indican una fuerte selectividad, con un incremento en la mano de obra calificada, ya que en el año 2008 cerca de un 60% de las autorizaciones por trabajo contemplaron extranjeros con nivel de formación superior completa, incluidos los niveles de maestría y doctorado (OIM, 2010).

Otro rasgo interesante que presenta Brasil en relación a los países de la región es que el stock de brasileros en los otros países está disminuyendo, mientras que los extranjeros se encuentran en ascenso en Brasil. Esto ocurre para el caso de Argentina, Uruguay, Perú y Colombia. En el caso de Paraguay, el stock de Brasileros es superior al de paraguayos en Brasil. En 1960 había cerca de 34.000 brasileros en Paraguay, cifra que aumentó a 98.800 mil en 1980, llegando a 107.000 en 1990; mientras que los paraguayos en Brasil eran de 19.000 en 1991. En lo que respecta a Venezuela, el número de brasileros también es mayor que el de venezolanos en Brasil. Lo inverso ocurre con los chilenos y los bolivianos. Del total de brasileros residentes en los países de la región en los años noventa el 59,3% se concentraba en Paraguay, seguido por Argentina, Uruguay y Bolivia.

En relación a la emigración de brasileros, a partir de la década de los ochenta ocurre un cambio significativo en el patrón de movilidad, comenzando el movimiento de emigración internacional más importante. Esto se corresponde con los cambios ocurridos producto del proceso de globalización y la crisis económica (OIM, 2010). Las estimaciones indican que para el período 1991-1996 emigraron aproximadamente 1.114.000 brasileros (OIM, 2010). Los principales países de destino son Estados Unidos, Japón, Paraguay, España y Portugal, representando aproximadamente el 60% del total de los emigrantes (OIM, 2010). La emigración hacia los Estados Unidos constituye el principal flujo de salida y presenta un nivel de instrucción de medio a elevado. En el caso de los emigrantes que se ubican en Japón muestran los niveles de instrucción más elevados (OIM, 2010). En lo que respecta a la emigración hacia los países del MERCOSUR, Paraguay es el principal destino con un perfil más joven y de menor calificación. Por su parte los migrantes que residen en Argentina y Uruguay suelen ser una población más madura y con mayores niveles de calificación (OIM, 2010).

Paraguay también es un país que presenta un doble patrón migratorio, por un lado expulsa migrantes hacia Argentina y Brasil dentro de la región, y Estados Unidos y Europa a nivel extrarregional. Por otra parte, recibe una población de inmigrantes que representa cerca del 3,7% de la población total (Baer et al. 2003). Actualmente, las corrientes migratorias más importantes están conformadas por los brasileños, argentinos, asiáticos y un bajo flujo de origen europeo, que tiene su origen en corrientes antiguas (Compendio temático N°1, 2003). De acuerdo al censo de 1992 los principales flujos migratorios provienen de la región, en primer lugar de Brasil con un 56,8% del total, seguido por Argentina con un 25,8% (Compendio temático N°1, 2003). La inmigración brasileña está compuesta por pequeños y medianos empresarios provenientes de los estados del sur, pequeños agricultores y trabajadores agrícolas que no poseen tierras (Compendio temático N°3, 2003). En términos generales existiría una tendencia descendente de la inmigración en Paraguay, registrándose para el período 1982-2002 una disminución del 2,3% (Baer et al. 2003).

Paraguay se caracteriza por ser un país fundamentalmente de emigración. Según los datos de los años noventa alrededor del 6,7% de la población paraguaya se encontraba fuera del país (Baer et al. 2003), siendo el principal destino la Argentina.

En el caso de Uruguay también es un país que presenta el doble patrón, como país de recepción de inmigrantes y de expulsión. En la actualidad, el descenso del número de inmigrantes de origen europeo es acompañado por la llegada de flujos de inmigrantes originarios de los países de la región, principalmente de Argentina y Brasil (Baer et al. 2003). La inmigración tiene un bajo nivel de impacto en la población total de Uruguay representando para el año 2000 el 2,7%, con un stock de 89.000 personas. En relación a la cantidad de residencias, de acuerdo a los datos del Ministerio del Interior de Uruguay, en el 2010 se otorgaron 2183, de las cuales 1765 se concedieron a nacionales de países de América Latina, 1200 de países del MERCOSUR, 719 correspondientes a argentinos, 433 a brasileños y 48 a paraguayos.

En cuanto a los patrones de emigración, históricamente los principales destinos de la emigración uruguaya fueron los países de la región, fundamentalmente Argentina pero en los últimos años esta tendencia cambió ya que la emigración a estos destinos se viene estabilizando, mientras que los movimientos hacia Estados Unidos y España se encuentran en crecimiento (Pellegrino y Vigorito). El volumen de emigrantes uruguayos se

estima en alrededor 100.000 para el período 1996-2003 y el stock para el período 1985-1996 sería de aproximadamente 86.898 personas (Pellegrino y Vigorito). Según los datos correspondientes al año 2000, en términos de stock, el país con mayor número de migrantes uruguayos es Argentina, seguido por los Estados Unidos y España; Brasil se ubica como segundo destino dentro de la región, pero con volúmenes muy inferiores (Pellegrino y Vigorito). El 80% de los emigrantes recientes concentra sus destinos en los Estados Unidos con un 33.3%, España con 32.6% y Argentina con un 8.5%. En lo que respecta al nivel educativo es más elevado que el de la población residente en el país y el porcentaje más elevado de profesionales uruguayos se ubica en algunos países latinoamericanos como Brasil, Paraguay y Venezuela (Pellegrino y Vigorito).

Chile es un país que presenta una baja proporción de inmigrantes en su población, de acuerdo a los datos del año 2000 sólo un 1% de la población total había nacido en el extranjero (Baer et al. 2003). Dentro de este escenario los inmigrantes de la región de Sudamérica representan los principales países de origen, el 30% de procedencia argentina; el 21% de países europeos; el 7% de Bolivia, 7% de Perú y 11% de otros países sudamericanos (Baer et al. 2003). En relación a los permisos de residencia permanente en el año 2009, de acuerdo a los datos del Ministerio del Interior de Chile, más del 90% corresponden a nacionalidades de países de Sudamérica con el 65,57% correspondiente a peruanos, el 9,43% a bolivianos, el 5,28% a colombianos, el 4,34% a ecuatorianos y el 3,30% a argentinos. Una característica de los sudamericanos es que entre el 30% y el 24% se concentran en la franja etárea infantil, porque en muchos casos se trata de hijos de retornados chilenos que estuvieron exiliados o que habían emigrado (Baer et al. 2003). En cambio, en el caso de los bolivianos y peruanos la mayoría pertenecen a población económicamente activa (Baer et al. 2003). En relación al otorgamiento de permisos de residencia temporal, de acuerdo a los datos del Ministerio del Interior de Chile para el año 2009 48,34% corresponden a peruanos, 9,31% a colombianos, 6,75% a argentinos y 6,37% a bolivianos, representando los cuatro grupos con más otorgamientos.

En cuanto a la emigración habría un incremento en los últimos años, cerca de un millón de chilenos en el exterior.

Por último, en el caso de Bolivia es un país que se caracteriza por expulsar migrantes hacia otros países de América Latina, especialmente hacia los países vecinos (Pérez

Vichch y Texidó, 2004). En general son trabajadores que se insertan en tareas actividades estacionales tales como la producción agrícola y en los sectores industriales y de la construcción (Pérez Vichch y Texidó, 2004). En relación a la migración extrarregional, los principales destinos son los Estados Unidos y Europa. Se estima que entre un 30 y un 35% de la población boliviana vive en el exterior (Vacaflares, 2003). Según los datos de la Dirección General de Migración (DGM) de Bolivia, las cifras son mucho menores: en el año 2008 más de 90.000 bolivianos se encontraban en el exterior, de los cuales el 20% se halla en España, 16% en Estados Unidos, 15% en Brasil, seguidos por Argentina, Chile y Perú con un porcentaje de alrededor de 9% en cada uno de ellos (DGM). Esta población representa alrededor de un 6% de la población total. Los migrantes con mayores niveles de calificación emigrarían hacia Estados Unidos y España, mientras que los de nivel inferior se concentraría en Argentina y Brasil (Erbol, 2011).

En relación a la inmigración a Bolivia los principales países de origen son de América Latina, fundamentalmente de los países limítrofes en especial de Argentina y Brasil (Pérez Vichch y Texidó, 2004). La población extranjera en Bolivia representa alrededor de un 2% de la población total (Erbol, 2011). Los argentinos representaban en 1992 un 30% del total de inmigrantes, los brasileños un 14,3%, los mexicanos un 11% y los peruanos un 9,7% (Pérez Vichch y Texidó, 2004). Los inmigrantes argentinos se concentran en la franja etárea más baja, ya que estaría compuesta por hijos de bolivianos emigrados retornados (Pérez Vichch y Texidó, 2004).

De acuerdo a los datos presentados en esta sección, los países del MERCOSUR no escapan a las tendencias migratorias generales de los países en vías de desarrollo, registrándose un doble movimiento, a nivel de la región y a nivel extrarregional. En relación a los flujos intrarregionales, como puede observarse, los intercambios son significativos y existen países que se caracterizan como centros de atracción y otros de expulsión. Sin embargo, los flujos se observan muy dinámicos, con variadas situaciones en cada uno de los países. Brasil es un país que se está caracterizando por una migración de tipo selectiva, con niveles altos de calificación en cuanto a la concesión de permisos laborales; y comienza a evidenciar un crecimiento en los niveles de inmigración regional. En cambio Argentina presenta un patrón diferente con una migración regional mayoritariamente con niveles inferiores de calificación en términos comparativos. En relación a la migración extrarregional, todos los países sin excepción presentan un patrón bastante uniforme, especialmente con poblaciones que presentan los niveles más



elevados de calificación. A pesar de ello, la emigración extrarregional para estos países tiene diferentes impactos, cuestión que no es objeto de análisis en este trabajo por exceder a sus objetivos.

Por último, los países del MERCOSUR en las últimas décadas han implementado políticas migratorias de naturaleza restrictiva (Biacchi et al., 2006). Las políticas migratorias se traducen en normas para el control e incorporación de los flujos migratorios a través del establecimiento de categorías de admisión que regulan el acceso al empleo, modalidades y plazos de permanencia en el territorio, cantidades, así como mecanismos de rechazo o expulsión (Geronimi, en Cachón et al., 2004). En general estas políticas se establecen unilateralmente, aunque en el último tiempo se ha registrado una tendencia a la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales que consideran los intereses tanto de los Estados de origen como de destino de los migrantes, promoviendo una gestión ordenada de las migraciones y mayores niveles regularidad migratoria, por lo que mejora las condiciones de estas poblaciones (Geronimi, en Cachón et al., 2004). En los países de la región, la normativa migratoria estuvo muy marcada por criterios basados en el control de la población más que en su integración y protección, con el objetivo de restringir y reducir la movilidad; esta normativa queda disociada en general de la realidad y provoca situaciones de irregularidad y desprotección (Pérez Vichich y Texidó, 2004). Sin embargo, en el último tiempo se registran avances, ya que se están redefiniendo los criterios hacia formas menos unilaterales y que contemplan la universalización de los derechos humanos y la noción de las migraciones laborales como una cuestión de naturaleza social tanto interna como internacional (Biacchi et al., 2006). En este sentido se sancionó la nueva ley migratoria de Argentina, se celebraron acuerdos bilaterales y multilaterales para regularizar la situación de los migrantes de la región; y se están tratando proyectos para la modificación de las leyes migratorias en Brasil y Paraguay.

## **CAPITULO IV: EL ABORDAJE INSTITUCIONAL MERCOSUR SOBRE CIRCULACION DE PROFESIONALES**

---

Este capítulo se encuentra dividido en dos apartados. El primero hace referencia a los principales acuerdos e instrumentos que se han negociado en el ámbito institucional del MERCOSUR para facilitar la libre circulación de personas en la región, y pretende plantear el contexto, evolución y antecedentes en el que se inscriben los acuerdos más específicos que afectan a la libre circulación de profesionales, tema que se abordará en el segundo apartado. En la parte de antecedentes se considerarán las cuestiones relativas a las relaciones laborales y de empleo, tránsito de personas, asuntos consulares, la cuestión fronteriza, abordaje migratorio y reconocimiento de títulos académicos. Para ello se hará un recorrido por los organismos pertenecientes a la estructura institucional del MERCOSUR que han trabajado estas temáticas y los principales instrumentos emanados de su trabajo: Reuniones de Ministros de Trabajo, Subgrupo de Trabajo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT10); la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSL); el Foro Consultivo Económico y Social (FCES); el Subgrupo de Trabajo N° 2 de Asuntos Aduaneros (SGT2) posteriormente Comité Técnico N°2 (CT2) dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Reunión de Ministros del Interior (RMI); el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza; el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos; y la Reunión de Ministros de Educación (RME) o Sector Educativo del MERCOSUR (SEM).

En el segundo apartado sobre el abordaje MERCOSUR en materia de facilitación de circulación de profesionales se analizará el trabajo del Grupo de Servicios; el SEM; el SGT10; y el Subgrupo de Grupo de Trabajo N° 11-Salud, Subcomisión de Desarrollo y Ejercicio Profesional. También se analizarán otros instrumentos relevantes para el tema de estudio tales como el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

En este capítulo se expondrá la aproximación que se le ha dado desde cada ámbito específico al tema, se analizará si el tratamiento ha tenido un proceso evolutivo particular y el grado de coherencia y articulación entre las instancias de tratamiento. La gran multiplicidad de instancias que han abordado la temática requiere de un análisis sobre los mecanismos de articulación y comunicación que existen o no entre las mismas, para poder establecer si el abordaje del tema en un ámbito toma en cuenta los avances, reflexiones y procesos llevados a cabo por el resto de los sectores. En el capítulo 2 sobre

la Estructura Institucional del MERCOSUR se plantearon algunos problemas jurídicos-institucionales relacionados al mecanismo existente de generación de derecho derivado, la multiplicidad de instancias decisorias que generan normas regionales y la superposición de instancias dentro del esquema orgánico que muchas veces abordan temas de manera superpuesta. En este capítulo se intentará analizar si estos problemas han permeado a la temática de la libre circulación y en particular sobre la libre circulación de profesionales en el MERCOSUR. En el caso de que así sea, se intentará vislumbrar de qué manera. Con respecto a las dificultades institucionales, en términos generales se establece un diagnóstico que indica que existe una superposición de instancias decisorias y zonas de competencias ambiguas que da lugar a inconsistencias y conflictos de normas, donde además los órganos de menor jerarquía no constituyen instancias preparatorias del funcionamiento de los órganos superiores. Esta cuestión será analizada en el caso particular, para constatar si dicha generalización se aplica y bajo qué condiciones y con qué consecuencias. En el capítulo 2 también se señalaba que al problema de desarticulación y comunicación se le suma generalmente la falta de orientaciones estratégicas sobre áreas o temas prioritarios, convirtiendo a las instancias subordinadas en órganos mixtos al cumplir funciones técnicas y de negociación. En este sentido resulta de interés en esta sección constatar si existen para el tema de la libre circulación tales lineamientos estratégicos y qué papel cumplen las instancias subordinadas. Sobre los problemas jurídicos, en el capítulo 2 se hacía mención a dos cuestiones. La primera versa sobre la existencia de un problema de ineficacia del mecanismo de producción de normativa para generar normas de derecho derivado, ya que por un lado origina una brecha de implementación dada por la diferencia entre las normas aprobadas por los órganos decisorios en relación con las normas que se han incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales en todos los Estados Partes; y por otro lado genera un problema en relación a la distinción entre la entrada en vigor de la legislación MERCOSUR y la aplicabilidad de la misma a los individuos. Allí se explicaba que esto tiene que ver con los requerimientos de internalización de las normas que posibilita un doble poder de veto, donde gran parte de la producción normativa del MERCOSUR termina en la categoría “pendiente de internalización” sin convertirse en operativa hasta que se transforma en normativa nacional en todos los Estados y ya no es relevante en tanto norma regional. La segunda cuestión jurídica tiene que ver con que la mayoría de la normativa del MERCOSUR se instrumenta en tratados internacionales que deben ser ratificados por los parlamentos. Esto genera dificultades, ya que muchos de los

instrumentos acordados quedan pendientes de ratificación durante años, sin que los parlamentos de los Estados Partes los aprueben y con una proliferación de nuevas normas antes de que las anteriores hayan entrado en vigor. Estas consideraciones sobre la producción normativa del MERCOSUR serán analizadas en el caso de los instrumentos generados sobre libre circulación y en particular para el caso de la producción normativa sobre libre circulación de profesionales.

En relación a la identificación del tipo de abordaje, se contrastarán las ideas que fueron expuestas en la introducción donde se señalaba la existencia de diferentes enfoques para encarar esta clase de políticas. Allí se mencionaba el enfoque desde una concepción de las migraciones tradicionales, en contraposición a uno de libre circulación. También se señalaban los abordajes contrapuestos entre seguridad nacional y seguridad humana, que marcan una diferenciación en rol del Estado. Todas estas consideraciones serán tenidas en cuenta para el análisis de este capítulo. Autores como Martínez Pizarro (2005) o Pérez Vichich (2005) sostienen que habría una evolución que va desde una visión regional restringida hacia un tratamiento menos restrictivo, con manifestaciones de voluntad política de cooperación para la creación de mecanismos que contribuyan a la integración facilitando la movilidad. En un principio la visión del MERCOSUR respondería más a cuestiones de gestión de la movilidad de personas, para luego pasar una concepción de libre circulación.

#### **IV.1. Principales Antecedentes sobre Políticas de Facilitación de la Circulación en el MERCOSUR**

##### ***IV.1.a. Relaciones laborales y empleo***

En mayo de 1991 se realizó la primera reunión de Ministros de Trabajo de los países miembros del MERCOSUR. Allí se aprobó una declaración donde se acepta la posibilidad de estudiar la suscripción de un instrumento que contemple las cuestiones laborales y sociales, y donde se estableció el compromiso de cooperación para el conocimiento recíproco de los regímenes vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional y las relaciones individuales y colectivas de trabajo. En esta reunión se propuso la creación de subgrupos de trabajo para el estudio de las cuestiones sociolaborales. Dicha recomendación fue adoptada en diciembre de 1991 con la creación

del Subgrupo de Trabajo N° 11 de Asuntos Laborales, a través de la Resolución N° 11/91. Dicho documento expone el tratamiento de la temática en términos muy generales y establece:

“La necesidad de que los aspectos laborales reciban un adecuado tratamiento de modo de asegurar que el proceso de integración se vea acompañado de una efectiva mejora en las condiciones de trabajo en los países de la subregión”.

Posteriormente, en 1992, por Decisión N° 01/92 se aprueba el denominado “Cronograma de las Leñas” que establece para el SGT11 en materia de libre circulación de trabajadores la definición de metodologías, identificación de las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores y la presentación de propuestas ante el GMC para su consideración e instrumentación. Asimismo se incluyen otros temas relevantes como la formación profesional y la seguridad social. En lo que refiere al primero se encomienda trabajar sobre la recapacitación laboral, elaboración de un diagnóstico y la presentación de propuestas; reconocimiento de aptitudes profesionales, análisis de equivalencias y presentación de propuestas. En seguridad social, análisis comparativos de las legislaciones, identificación de asimetrías y presentación de propuestas.

En marzo de 1992 el SGT11 se denominó de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” a través de la Resolución N° 11/92 debido a la amplitud y diversidad de temas a ser abordados por el Subgrupo, el cual fue formalmente establecido en junio de 1992. La presión e ingreso de los sindicatos al ámbito del MERCOSUR a través de la concertación de una estrategia de participación de las principales centrales sindicales del Cono Sur fue muy importante para lograr una ruptura en relación a la participación directa de los sectores sociales en la estructura institucional del MERCOSUR (Robles, 2002). Esta instancia se constituyó desde un inicio sobre una matriz de participación y negociación tripartita permanente conformada por gobierno, empresarios y trabajadores estableciendo un mecanismo de funcionamiento diferente del resto de los organismos del MERCOSUR, que permitió la construcción de consensos sociales (Robles, 2002). Las gestiones sindicales logran el primer encuentro formal con representantes de la estructura orgánica del MERCOSUR en diciembre de 1991 en Foz de Iguazú, donde la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), en ocasión de la Reunión de Ministros de Trabajo, acuerda elevar la solicitud urgente sobre la puesta en marcha del SGT11 con la participación plena de las organizaciones sindicales. En sus inicios el Subgrupo se dividió en 8 comisiones temáticas: Relaciones individuales de trabajo; Relaciones colectivas de

trabajo; Empleo y migraciones; Formación profesional; Salud y seguridad en el trabajo; Seguridad social; Sectores específicos; Convenios internacionales y derechos fundamentales. El cronograma de medidas aprobado por Decisión N° 1/92 establece el conjunto de acciones que deberían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994 a efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción para el período de transición hacia la constitución del mercado común. En relación al SGT11 se establece iniciar sus actividades con la elaboración de una serie de estudios y diagnósticos en cada una de las comisiones temáticas, culminando con propuestas a ser elevadas a consideración del GMC en 1994. Las propuestas implicaban para esa fecha tener en funcionamiento medidas que garantizaran la libre circulación de trabajadores, objetivo sumamente ambicioso. Para algunos autores como Pérez Vichich (2005) la decisión de establecer un cronograma tan detallado evidenciaría el apoyo a dar impulso a la temática y sostiene que dicho órgano funcionó hasta 1995 constituyendo a la libre circulación como un objetivo expreso de su trabajo. Aunque los objetivos establecidos por el Subgrupo fueron alcanzados en gran medida, ya que durante los tres primeros años se logró crear una base de trabajo común, poner en conocimiento los intereses sectoriales y elaborar una gran cantidad de propuestas y documentos borradores que establecieron los cimientos para el posterior desarrollo de la temática, ninguna de las propuestas consensuadas y elevadas al GMC entre 1992 y 1994 fue adoptada (Robles, 2002).

Luego de estos primeros años de trabajo comenzaría una nueva etapa a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994, donde el tratamiento de la dimensión social y laboral experimentó un estancamiento. Al no lograrse la constitución del mercado común, la prioridad del MERCOSUR se orientó al establecimiento de una Unión Aduanera Imperfecta. Varios autores señalan el cambio conceptual de este período, donde ya no se piensa en términos de libre circulación<sup>3</sup> y el tema mostraría grandes resistencias por parte de diferentes sectores (Robles, 2002). Entre los cambios experimentados el SGT11 modificó su denominación y pasó a ser el SGT10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (Resolución N° 20/95). También se reorganizaron sus comisiones y temas a ser tratados: Normas sobre Relaciones Laborales; Costos Laborales; Seguridad Social; Higiene y Seguridad en el Trabajo; Formación Profesional; Migraciones Laborales;

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo los trabajos de Pérez Vichich (2005); Robles (2002); Lélio Mármora y María Cassarino (1997); entre otros.

e Inspección del Trabajo (Acta SGT10 N° 1/95). Para el abordaje de los mismos se acordó la creación de tres comisiones temáticas: Relaciones Laborales; Empleo, Migraciones, Calificaciones y Formación Profesional; y Salud, Seguridad, Inspección Laboral y Seguridad Social (Acta SGT10 N° 2/96). Hasta 1997 el SGT10 mostró un trabajo, que si bien fue interesante en términos de estudios y producción de documentos, no arrojó resultados relevantes. En materia de formación profesional se discutió sobre la creación de un sistema de certificación ocupacional. La discusión abarcó el concepto y alcance de la certificación ocupacional y cambios en el mercado de trabajo, experiencias nacionales sobre certificación ocupacional; propuestas para la implementación de un sistema a nivel MERCOSUR y de construcción de un sistema de información sobre formación profesional. Este tema será abordado con mayor profundidad en el apartado 2 de este capítulo. En relación al tema de las migraciones laborales en este período se realizaron estudios sobre los flujos migratorios, migración de trabajadores fronterizos y esquemas de armonización de normas jurídicas para la libre circulación de trabajadores, tales como la discusión de un proyecto de normas jurídicas para la regulación de los desplazamientos por razones de trabajo en el MERCOSUR y actualización normativa en materia de migración en los países (Acta SGT10 N° 2/96). Autores como Pérez Vichich (2005 y 2007) o Robles (2002) señalan que este período evidencia una fuerte resistencia de todos los sectores a avanzar en el camino de la libre circulación. Para Vichich (2005) el objetivo de la etapa que comenzó en 1995 fue la constitución de la Unión Aduanera Imperfecta, esquema limitado de integración cuya teoría admite según algunos<sup>4</sup>, como condición suficiente de existencia la libertad de circulación de capitales, bienes y de servicios dejando en un segundo plano a la dimensión social y laboral del proceso de integración. Cassarino y Mármora (1997) acuerdan con esta interpretación y señalan que para la constitución del mercado común era lógico que se abordaran las cuestiones relativas a la libre circulación, pero en el nuevo esquema donde la prioridad era la consecución de la Unión Aduanera Imperfecta en las nuevas pautas negociadoras la libre circulación de mano de obra fue excluida. En este período se observa que el trabajo del Subgrupo se concentró en la realización de diagnósticos migratorios y estudios comparativos de la normativa migratoria vigente en cada país, sin alcanzar logros concretos en materia de integración laboral. Para Pérez Vichich (2005) durante esta etapa se pasó a enmarcar la movilidad dentro de

---

<sup>4</sup> Deber recordarse, no obstante, que en el caso del proceso de integración europeo, la noción de Unión Aduanera no incluye ninguno de estos elementos y se limita a la construcción de un Territorio aduanero común con una política comercial propia.

la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, lo que significa colocar el tema fuera del proceso de integración y esta conceptualización sería coherente con las actividades desarrolladas por el SGT10 durante esta fase. Pérez Vichich (2007) señala que mientras que el SGT11, que funcionó entre 1992 y 1995, tenía en su plan de trabajo elaborar una propuesta de implementación de libre circulación a ser elevada en 1994 al GMC, su sucesor, el SGT10, excluyó el tema de la libre circulación en su pauta negociadora, considerándolo más como una amenaza que como una ventaja; y abordando el tema de las migraciones desde una visión restringida y tradicional.

Luego de esta etapa de aparente estancamiento, a partir de 1997 se observan una serie de avances. Por un lado en 1997 se da uno de los logros más significativos en materia de libre circulación de trabajadores, a través de la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (Decisión N° 19/97). Su ratificación por parte de todos los países recién se produjo en el año 2005 y actualmente se encuentra en pleno funcionamiento. El objetivo principal de este instrumento es que los aportes previsionales realizados por un trabajador en un sistema de seguridad social de cualquiera de los países signatarios del Acuerdo se acumulen y contabilicen como si se hubieran efectuado en un mismo país (MTE, 2010). Por un lado este instrumento determina la igualdad de derechos de los trabajadores de los Estados Partes en relación con los nacionales, en lo que respecta a la seguridad social. El tratado establece en su artículo 1° que los derechos de Seguridad Social:

“... serán reconocidos a los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes...”

Pero el Acuerdo también prevé su aplicación a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados. Por otra parte, el Artículo 5° presenta algunas consideraciones que vale la pena mencionar. Allí el Acuerdo establece que el trabajador estará sometido a la legislación del Estado Parte en cuyo territorio ejerza la actividad laboral, pero se enumeran una serie de excepciones que en general se relacionan con profesiones que se desarrollan temporalmente tales como las vinculadas al personal de transporte terrestre y aéreo, la tripulación de los buques de bandera y los miembros de representaciones diplomáticas, consulares y organismos internacionales. En el apartado 1.a. aparece la cuestión de la prestación de servicios. Allí se establece que si un trabajador de una empresa con sede en uno de los Estados Partes que desempeñe



tareas profesionales, de investigación, científicas, técnicas o de dirección, o actividades similares y que sea trasladado para prestar servicio en el territorio de otro Estado Parte por un período limitado, continuará sujeto a la legislación del Estado Parte de origen hasta un plazo de doce meses, susceptible de ser prorrogado con carácter excepcional. Esta sección parecería hacer mención a los trabajadores altamente calificados, en particular en relación a las situaciones de movilidad transitoria o temporal, en los términos que se establecen en los acuerdos emanados por el Grupo de Servicios, tema que será abordado en la segunda sección de este capítulo. Por otro lado, el Acuerdo en este artículo no hace mención a los trabajadores de menor calificación que también se desplazan temporalmente. En este sentido el estudio realizado para la Secretaría MERCOSUR (2006) sobre la normativa en materia de libre circulación señala que este es un aspecto altamente discriminatorio.

Más allá de estas consideraciones este instrumento constituye un importante aporte para la libre circulación y compromete a los Estados a desarrollar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en los territorios de los otros países. Denota un esfuerzo muy importante de colaboración y armonización normativa y de procedimientos, aportando un mecanismo, que si bien es perfectible, genera un dispositivo concreto para facilitar la circulación de trabajadores en la región.

En diciembre de 1998 se firma la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Esta declaración tiene sus orígenes en las negociaciones de los primeros años de trabajo del Subgrupo para la adopción de una Carta Social que contuviera los derechos fundamentales de los trabajadores del MERCOSUR y en las negociaciones que se dieron a partir de 1997 para la firma de un protocolo sociolaboral que contemplara una amplia cantidad de temas referidos a los derechos de los trabajadores y mecanismos de aplicación y seguimiento. Pero estos instrumentos no prosperaron y según Bruni, quien participó de las negociaciones como parte de la CCSCS, ese fracaso culmina con la aceptación de la Declaración Sociolaboral que no posee carácter vinculante ni sancionatorio como sí se pretendía en los otros dos proyectos. A pesar de sus limitaciones la Declaración constituye una base para una futura Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR y sirve como referencia para la aplicación e interpretación de la normativa nacional, con el objetivo de evitar que se sancionen medidas que pudieran ser contrarias a la Declaración (Manseut). Para Ribeiro de Sant'Ana (2003) la Declaración constituye la experiencia más emblemática de diálogo

social y cooperación entre gobierno, empresarios y trabajadores en la esfera regional que no se agota en dicho instrumento, teniendo en cuenta que desde un principio las partes partieron de visiones conflictivas y aun así lograron un consenso. Quizás el aspecto más interesante de la Declaración es el establecimiento de una Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSL) como órgano consultivo y de seguimiento respecto de la aplicación de los principios reconocidos por la Declaración en el derecho interno de cada Estado, donde tienen participación los sectores de gobierno, trabajo y empleo (Artículo 20 de la Declaración). Dentro de la labor desarrollada por la Comisión se destaca, en relación al tema abordado en este trabajo, la organización de la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR (CREM) que tuvo lugar en Buenos Aires en abril de 2004. Allí se aprueba la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR que establece: la necesidad de la elaboración de una estrategia MERCOSUR para el crecimiento del empleo; la promoción del desarrollo de políticas de empleo, buscando la integración de las políticas macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, de previsión social en la búsqueda de un empleo de calidad; la promoción de acciones conjuntas para armonizar las políticas y los procesos de integración de los mercados de trabajo de la región, para garantizar la libre circulación de los trabajadores, profundizando los objetivos del Acuerdo sobre Residencia de Nacionales del MERCOSUR y el Acuerdo de Regularización Migratoria de los Ciudadanos del MERCOSUR; y asegurar el trabajo decente para los trabajadores migrantes al interior de la región, a través de la coordinación de programas específicos que garanticen el cumplimiento de estos objetivos en las zonas fronterizas (CREM, Declaración final de los ministros del trabajo, 2004). Para muchos<sup>5</sup> estas líneas políticas revelan un cambio conceptual y de estrategia que apuntan a una propuesta que permite pensar las políticas de movilidad de personas y especialmente de trabajadores en el marco regional, abandonando las visiones estancas nacionales y dando al tema un tratamiento conjunto.

Por otro lado, dentro de la Comisión Temática II sobre Empleo, Migraciones y Formación Profesional, se creó en 1997 la Comisión Ad Hoc sobre Migraciones. En ese ámbito se trabajó fundamentalmente sobre un estudio acerca de las migraciones laborales en las zonas de frontera y en el establecimiento de mecanismos de articulación con los otros

---

<sup>5</sup> Estas opiniones corresponden a los autores: Nora Pérez Vichich, Ana María Santestevan, Hugo Roberto Mansueti, Adriana Dreyzin, Eduardo Biacchi Gómez, Marco Antonio Villatore y Luis Alejandro Estoup, plasmadas en el Informe Final del estudio sobre Libre Circulación de la Mano de Obra en el MERCOSUR realizado para la Secretaría del MERCOSUR, Proyecto SM/BID, 5 de junio de 2006.

sectores dentro de la estructura institucional del MERCOSUR que trabajaron la temática. Con respecto al primer punto, a pesar de los esfuerzos realizados por la Comisión, la ausencia de continuidad y priorización del tema determinó que no se pueda contar con un diagnóstico sobre las migraciones laborales en la zona de frontera (Conclusiones I Taller Sobre Libre Circulación de Trabajadores y la Integración Fronteriza en el MERCOSUR, junio 2008). En relación al segundo aspecto, se realizaron intercambios de información con el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza del MERCOSUR, con el GT2 y con los organismos de Migraciones, principalmente en lo que tiene que ver al Acuerdo de Residencia (tema que será abordado con mayor detalle más adelante en el apartado IV.1.b.) y a los avances en materia de integración en las zonas de fronteras. La Comisión Ad Hoc sobre Migraciones realizó informes periódicos sobre los avances en otras áreas en materia de libre circulación de trabajadores, alentó la participación de funcionarios de otras instancias en las reuniones de la Comisión y realizó un seguimiento del Acuerdo de Residencia, brindando su apoyo para la ratificación del mismo. También se interesó en los impactos del Acuerdo de Residencia en relación a las migraciones laborales. En el año 2005 se aprueba el Plan de Acción para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR. Allí se resalta la importancia del Acuerdo de Residencia, principalmente para la regularización migratoria y consecuentemente laboral de los ciudadanos de los Estados del MERCOSUR, pero se resalta la ausencia de un estatuto del ciudadano, trabajador, comunitario y por ello se propone la elaboración de un plan de acción para facilitar la circulación de Trabajadores en el MERCOSUR, que contemple la generación de mecanismos de facilitación de la circulación de y de su inserción en el mercado laboral, así como la eliminación de los obstáculos para la misma:

“Para superar las instancias declarativas se impone un reforzamiento concreto de las condiciones del ejercicio del derecho a trabajar en cualquiera de los territorios, y la supresión de los obstáculos a la libre circulación de trabajadores” (SGT 10/Plan de Acción para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR, 2005).

El objetivo central que plantea el Plan de Acción es facilitar la inserción laboral de los trabajadores migrantes de la región en las estructuras laborales de los países dentro de los principios del Acuerdo de Residencia y como parte de una estrategia de mejor calidad de empleo en la Región. Para ello, establece que la implementación del Plan se deberá centrar en las cuestiones vinculadas al acceso al empleo; al cumplimiento de las leyes y respeto de los derechos laborales en las relaciones laborales; al acceso y optimización de la formación profesional; a la salud y seguridad en el trabajo y a la

seguridad social; a la defensa de los derechos; a la información y otras dimensiones sociales que sean consideradas como prioritarias.

Además del trabajo realizado por la Comisión Ad Hoc sobre Migraciones Laborales, entre los años 2008 y 2011 se desarrollaron en el ámbito de la Comisión Temática II una serie de seminarios sobre libre circulación de trabajadores. El primero de ellos fue realizado en Buenos Aires y en sus conclusiones se explicita la necesidad de una política integrada, la elaboración de una lista de normas de los países vecinos que obstaculizarían la libre circulación, en los términos establecidos en el acuerdo de residencia para nacionales del MERCOSUR; la creación de un grupo de trabajo sobre la libre circulación de trabajadores, que continúe con la labor realizada a partir del seminario y que se encargue de los lineamientos para la realización de nuevos seminarios sobre la temática; la necesidad de enfrentar la dispersión de ámbitos y foros del MERCOSUR que abordan el tema por lo cual se propone a la Presidencia Pro Tempore de Brasil que solicite al GMC que instruya a los órganos auxiliares que se ocupan del tema para que informen al SGT10 de las medidas que establecen y sus alcances; y por último la creación de un estatuto del ciudadano fronterizo (Acta SGT 10/ N° 02/08). El grupo fue constituido y se dedicó centralmente a continuar la labor de los seminarios, repitiendo la experiencia e identificando áreas de trabajo. En este marco se aprueba la cartilla “Como trabajar en los países del MERCOSUR”, que sistematiza la normativa en materia de facilitación de circulación de trabajadores en el MERCOSUR; también se propuso como meta identificar las dificultades para la aplicación del acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, y para ello se estableció la elaboración de un inventario de obstáculos (SGT10/Comisión II/Grupo Libre Circulación/ Acta N° 01/09). Además se elaboraron los lineamientos para el Plan Regional para la Libre Circulación de Trabajadores y Trabajadoras del MERCOSUR, que establece estrategias y propuestas. Entre otras cosas, el Plan hace referencia a la necesidad de articulación entre las diferentes instancias que trabajan la temática, especialmente para el tema de las zonas de frontera. En consonancia con este lineamiento, el tercer seminario llevado a cabo versó sobre la libre circulación de trabajadores y trabajadoras en el MERCOSUR con énfasis en la zona de frontera. El objetivo general que se planteó fue la definición de acciones concretas para facilitar la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera a fin de propiciar una mayor integración entre las comunidades fronterizas (Informe Final Tercer Taller sobre Libre Circulación de los Trabajadores, 2011). En los paneles, una de las

observaciones que plantean funcionarios de Argentina de diferentes ministerios es que aunque destacan la importancia de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR, sostienen la necesidad de superación de los mismos, buscando instrumentos que estén más orientados a la facilitación de la circulación de los trabajadores que contemple las particularidades propias, como es la formación profesional. En relación a la situación particular de las zonas de frontera, Pérez Vichich (2011) señala que desde la perspectiva normativa no se puede enfocar la cuestión migratoria de la misma manera que para el resto de la realidad nacional, ya que se trata de dos realidades distintas que no pueden tener el mismo abordaje jurídico. En este sentido, las particularidades propias de la zona de frontera no se contemplan en el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Este vacío se contempló posteriormente a través de acuerdos bilaterales Fronterizos, que respetando los principios presentes en el Acuerdo de Residencia, su ámbito de aplicación se limita a la región fronteriza (Pérez Vichich, 2011).

El trabajo realizado por la Comisión temática II entre 1997 y la actualidad muestra un compromiso explícito en relación a la libre circulación de trabajadores. Si bien puede decirse que sus resultados concretos fueron limitados, expresa una concepción del tratamiento de la temática en términos de libre circulación y por lo tanto ubica la mirada MERCOSUR en términos de constitución de un espacio ampliado que abarca la dimensión social y laboral y no sólo comercial. Más allá de estos acuerdos bilaterales, Pérez Vichich (2011) señala que resulta necesario que el MERCOSUR tenga una regulación específica del trabajador fronterizo, legislación que hoy es inexistente. El Tercer Seminario sobre Libre Circulación plantea interrogantes para continuar la reflexión que son puntos importantes para ser considerados por los Estados del MERCOSUR, tales como:

- La viabilidad o inviabilidad de la fijación de una nueva categoría de trabajador en la legislación que no la contempla: la del trabajador fronterizo.
- La consideración de si un estatuto de trabajador fronterizo brindaría respuesta y solución a los ciudadanos de los Estados Miembros del MERCOSUR que se encuentran dentro de dicha condición.
- La factibilidad de prorrogar la jurisdicción de los Estados Miembros para el cumplimiento de determinadas funciones estatales en las zonas de frontera.
- La posibilidad o imposibilidad de establecer el criterio de aplicación del mejor régimen laboral para el trabajador en zona de frontera. Definición de un sistema de

comparación normativa entre el régimen laboral del Estado de origen del trabajador y el Estado de destino.

Hasta aquí se han mencionado los principales logros del SGT10 que guardan relevancia respecto de la libre circulación de trabajadores. Además de ellos, existen otros acuerdos y documentos sobre aspectos sociolaborales trabajados por este Subgrupo, tales como: la creación del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR en 1997, que se crea bajo su órbita como un órgano técnico de información y asesoramiento sobre el mercado de trabajo; la Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil firmada en Buenos Aires, Argentina, en julio de 2002; el Plan Regional para Erradicación del Trabajo Infantil en el MERCOSUR aprobado por el SGT10 en 2006; los Nomencladores Nacionales, sobre las legislaciones laborales que sirven de base para los estudios comparados; el documento consensuado sobre Condiciones Mínimas del Procedimiento de Inspección del Trabajo en el MERCOSUR (Decisión N° 32/06) y el Plan Regional de Inspección del Trabajo (SGT10/ACTA N° 1/2007). Estos documentos tuvieron sus orígenes en los Planes Operativos Conjuntos de Inspección de Trabajo. Por último, la creación del Grupo de Alto Nivel para la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo.

#### ***IV.1.b. Tránsito de personas, asuntos consulares, la cuestión fronteriza y abordaje migratorio***

Esta temática fue tratada por diversas instancias dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, siendo las principales el Subgrupo de Trabajo N° 2 de Asuntos Aduaneros (SGT2) dependiente del GMC, que luego se convirtió en la Comisión Técnica N° 2 de Asuntos Aduaneros, dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR; la Reunión de Ministros del Interior, el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza y el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos.

Por un lado, en el ámbito del SGT2 se dio tratamiento a las cuestiones de tránsito transfronterizo entre los Estados. Este SGT alcanzó en el primer quinquenio del MERCOSUR avances administrativos correspondientes a la coordinación de trámites y formularios, tarjetas de entrada y salida, documentos de viaje válidos, entre otros. Uno de

sus principales logros lo constituye el Sistema de Control Integrado en Frontera, creado con el objetivo de agilizar y facilitar el tránsito de personas y mercaderías, reduciendo el costo y el tiempo para los trámites pertinentes (Resolución N° 2/91). Mediante las Decisiones N° 5/93 y N° 12/93 se aprobaron el Acuerdo de Recife y su Protocolo Adicional Reglamentario sobre Procedimientos Operativos, donde se establece el marco jurídico para el funcionamiento de los Controles Integrados; y por Resolución N° 3/95 se aprueba el Reglamento Administrativo de los Organismos Coordinadores en el Área de Control Integrado. Estas iniciativas implicaron una labor de coordinación y colaboración administrativa entre los países del MERCOSUR. El Sistema se implementó a través del establecimiento de áreas de control integrado en los pasos fronterizos donde se realiza el control de frontera por funcionarios de ambos países.

Otra de las instancias que abordó el tema del tránsito de personas fue el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos, creado en el año 2000 en base a la labor efectuada por el GT ad hoc sobre Asuntos Jurídicos. Sus funciones y objetivos son examinar y elaborar propuestas en los temas vinculados con la cooperación consular entre los Estados, la facilitación del tránsito de personas entre los países, el proceso de equiparación de las garantías, derechos y obligaciones de los ciudadanos de la región y todo otro tema vinculado con estas cuestiones (Decisión N° 34/00). Esta instancia de trabajo presenta sus informes al Foro de Consulta y Concertación Política, el cual transmite al Consejo del Mercado Común una evaluación semestral de los avances del Grupo y eleva a las autoridades nacionales o al CMC las recomendaciones de acción (Decisión N° 34/00). Entre los instrumentos producidos sobre la temática se encuentran el Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile que fue aprobado por Decisión N° 35/00, para la asistencia y protección consular de los nacionales de los Estados del MERCOSUR que se encuentren en el territorio de terceros Estados en los cuales uno de los Estados no tenga representación diplomática o consular; y el Acuerdo de Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes del MERCOSUR, aprobado en el año 2006 por Decisión N° 21/06. Sobre este último instrumento, se trabajó en forma conjunta con el Sector Educativo del MERCOSUR y respondió a la demanda de educación debido a la implementación de programas de movilidad académica entre los países del MERCOSUR. Al momento no se encuentra vigente ya que entrará en vigor cuando los cuatro Estados signatarios hayan realizado el depósito de los instrumentos de ratificación y el de Argentina aun está pendiente.

La Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR se crea en diciembre de 1996 mediante la Decisión CMC N° 7/96 y la primera reunión tiene lugar en Asunción a principios de 1997. Pueden identificarse resultados de diferentes niveles e índoles. Durante los primeros años su tarea se concentró principalmente en el intercambio de información referente a legislación, políticas y acciones en los temas relativos a las áreas de los ministerios del interior y el establecimiento de posiciones consensuadas para la participación en foros internacionales en materia de su competencia. A partir de 1999 se registran los primeros avances tales como el Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR (Decisión N° 18/99) y el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para La Seguridad Regional (Decisión CMC 22/99). Con respecto al primer acuerdo cuyo reglamento fue aprobado en el año 2000, se resalta la importancia de acordar soluciones jurídicas comunes que contribuyan al proceso de integración y que se plasmen en instrumentos jurídicos concretos de cooperación en áreas de intereses comunes como el control migratorio (Decisión N° 14/00). Entre estos instrumentos se establece la creación de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo que permite a su beneficiario cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas a contar desde el último ingreso. La cuestión fronteriza tuvo un tratamiento especial por la complejidad del tema y en el año 2002 se crea bajo la órbita del GMC el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza, con el objetivo de crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas y mejorar la calidad de vida de sus poblaciones (Decisión N° 05/02). En relación al Plan General, su capítulo IV se refiere al ámbito migratorio y se listan 6 acciones a ser implementadas. Las dos primeras refieren al intercambio de información sobre pedidos de captura, expulsiones, radicaciones y visas denegadas en el territorio de alguno de los Estados Parte y Asociados. La tercera acción, a controles de entrada y salida en los pasos fronterizos en forma periódica, extraordinaria, sorpresiva y simultánea; la cuarta, a la implementación del Tránsito Vecinal Fronterizo; la quinta, sobre la realización de censos de extranjeros nacionales de terceros países asentados en las zonas fronterizas de la región; y finalmente la sexta insta a procurar un mecanismo de intercambio de observadores, para participar en los operativos previstos en las acciones enumeradas en el capítulo IV.

Por otro lado, en el año 2000, en el ámbito de las RMI se comienza a trabajar sobre un proyecto para la exención de visados inferiores a los 90 días de estadía, prorrogable por



un período equivalente de hasta 180 días, que fue aprobado por Decisión N° 48/00. El Acuerdo se aplica a las personas pertenecientes a las siguientes categorías: artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados. Si bien este acuerdo fue elevado por este ámbito, responde a una iniciativa generada desde el Grupo de Servicios para facilitar la movilidad de profesionales en la región. Este tema será abordado con detalle en la sección 2 de este capítulo.

Entre los avances administrativos para facilitar la entrada y salida entre los Estados del MERCOSUR de este período se aprueba la instalación de Canales Privilegiados de Entrada en Aeropuertos para Ciudadanos del MERCOSUR, cuya entrada en vigor fue estipulada a partir del 1° de marzo de 2001 (Decisión N° 46/00). También se puede mencionar el Acuerdo sobre la exención de traducción de documentos administrativos con fines de inmigración (Decisión N° 44/00). Este Acuerdo exime de traducción los documentos que se deben presentar para iniciar algún trámite migratorio ante los organismos migratorios competentes de cada uno de los países ratificantes; y está vigente entre Argentina y Brasil desde el año 2005, Uruguay y Brasil desde el 2007 y Paraguay y Brasil desde el 2008.

Sin lugar a dudas el instrumento que tiene el mayor impacto sobre el tema de la libre circulación en el MERCOSUR y que constituye un salto cualitativo se da en el año 2002, con el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. En la justificación del Tratado se establece explícitamente que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de los objetivos de profundizar el proceso de integración así como los vínculos existentes entre los países del MERCOSUR, de acuerdo a lo cual se enumeran como objetivos del instrumento: solucionar la situación migratoria en la región de los nacionales de los Estados Partes y Asociados a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional; combatir el tráfico de personas; y avanzar en el compromiso de los Estados de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración y establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR. Previo a la firma de este Acuerdo, los Estados firmaron un Acuerdo de Regularización Migratoria de los Ciudadanos del MERCOSUR. El Acuerdo de Residencia prevé la nacionalidad como criterio para la solicitud de residencia temporaria por un período de hasta dos años

(Artículo 1), la cual puede transformarse en permanente (Artículo 5). La residencia otorga igualdad de derechos de los migrantes en relación a los nacionales: igualdad de derechos civiles, trato igualitario con respecto a los nacionales (Artículo 9) inclusive en materia laboral, otorgando un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en relación a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales (Artículo 9, sección 3). También se establecen los derechos de los migrantes y sus familias y el derecho a transferir remesas. Para su entrada en vigencia el Acuerdo establece:

“El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la comunicación por los seis Estados Partes a la República del Paraguay informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigencia del presente instrumento” (Artículo 14).

El primer país en realizar la notificación fue Argentina en el año 2004, seguido por Brasil, Bolivia y Chile en el año 2005, Uruguay en el 2006 y finalmente Paraguay en el 2009; por lo que actualmente el Acuerdo se encuentra vigente luego de haber pasado por la ratificación parlamentaria en los mencionados países. Además Perú y Ecuador han adherido al Acuerdo, en junio del 2011 y Ecuador ya ha depositado el instrumento de ratificación correspondiente. Venezuela el 28 de marzo de 2011 emitió una Resolución del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, con el propósito de otorgar la reciprocidad de trato para los ciudadanos argentinos residentes en Venezuela por medio de la aplicación del criterio de nacionalidad y con Colombia Argentina está llevando a cabo negociaciones bilaterales para que este país emitan una resolución similar a la venezolana, con lo cual se lograría la reciprocidad de trato. Debe recordarse que Argentina ha aplicado unilateralmente en su política migratoria el criterio de nacionalidad beneficiando a los nacionales del MERCOSUR. En la Declaración Presidencial de Argentina y Colombia del 18 de agosto de 2011 Colombia se comprometió a la próxima implementación de mecanismos que faciliten la regularización migratoria y la residencia de ciudadanos argentinos en ese país, en simetría con las medidas puestas en marcha en la Argentina que contemplan beneficios para los ciudadanos colombianos y han permitido la regularización migratoria en el país de más de 20.000 residentes de esa nacionalidad en el territorio argentino.

Para Pérez Vichich (2007) no cabe duda de que el Acuerdo es un reflejo de un nuevo escenario político en el MERCOSUR que permitió un retorno a la matriz de análisis y tratamiento de la libre circulación permitiendo un avance en la materia. Constituiría el

primer instrumento intergubernamental que diferencia en su tratamiento a los ciudadanos del MERCOSUR de los de terceros países (Pérez Vichich, 2007). Aunque el alcance del acuerdo no es la libre circulación, sino la libre residencia, sería un paso muy importante en esa dirección (Pérez Vichich, 2007). En relación a la aprobación de este mecanismo, pueden hacerse algunas consideraciones. Por un lado, se destaca la intervención del Foro de Consulta y Concertación Política para la aprobación por parte del Consejo del Mercado Común en ocasión de la Presidencia Pro Tempore de Brasil en el año 2002. De acuerdo a la Decisión N° 02/02, se resalta la necesidad de mayor articulación y el Consejo del Mercado Común encomienda al FCCP la responsabilidad del seguimiento de las Reuniones de Ministros de Interior, Justicia, Educación, Cultura y Desarrollo Social, entre otras. Esta articulación resultó favorable para la aprobación del instrumento en cuestión. Por otro lado, debe resaltarse el hecho de que Argentina aplicó de manera unilateral el Acuerdo a través de su política nacional que fue denominada como Programa Patria Grande. La demora por parte de Paraguay en ratificar el Acuerdo hizo que los países que sí lo habían ratificado tuvieran que firmar acuerdos bilaterales para poder hacerlo operativo. Aunque por un lado esta situación evidencia las dificultades de la instrumentación multilateral, también demuestra la voluntad política de las partes para avanzar en los objetivos del Tratado. Paraguay fue el Estado que más demoró en ratificar el Acuerdo debido a los problemas migratorios con los denominados “brasiguayos”. En relación a cómo está funcionando este Acuerdo, más allá de que sin duda es un instrumento que implica un avance radical en cuanto a la armonización de normas para los ciudadanos del MERCOSUR, no obstante, subsisten obstáculos normativos y administrativos que obstaculizan la implementación de este Acuerdo en algunos Estados Parte y el ejercicio efectivo de los derechos que el acuerdo consagra, tales como la seguridad social.

En el marco de la Comisión Técnica de la RMI y posteriormente del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, desde el año 2000 se puede apreciar el tratamiento de temáticas relativas a los derechos de los migrantes y la aprobación de una serie de declaraciones tales como la Declaración Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio del año 2000, la Declaración de Asunción sobre Tráfico de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del año 2001, la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del 2004 y la Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados del 2005. En esta línea Argentina presentó una propuesta de un Protocolo

Regional sobre Tráfico de Personas y Migración Ilegal (Acta Comisión Técnica de la RMI N° 1/00), que fuera elevado al CMC en el año 2002 (Acta N° 01/02 de la XI Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR) y que fuera suscripto en el año 2004, aunque no fue ratificado.

El Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados fue creado en la XIV Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR el 21 de noviembre de 2003 y tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas en la materia. De esta manera, y a iniciativa de Argentina, se decide separar los temas de seguridad del tratamiento del tema migratorio (García, 2007). Para García, ex Director Nacional de Migraciones de Argentina, esta decisión se basa en la premisa de que el ejercicio de los controles migratorios necesarios no pueden desconocer ni atropellar los derechos humanos de los migrantes, lo que no implica ingenuidad ni desconocimiento de la realidad internacional sino darle al tema el tratamiento interdisciplinario que la complejidad del mismo requiere (García, 2007). El Foro tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella; y el análisis y desarrollo de proyectos de normas en materia migratoria para los países del bloque.

Para finalizar, recientemente el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza está negociando un Proyecto de Acuerdo sobre Localidades Fronterizas en el MERCOSUR. Este Proyecto tendría como objetivo facilitar la convivencia y trato diferenciado a los habitantes fronterizos, regulando en su artículo 3º las cuestiones laborales. Además en el marco del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR se está trabajando sobre la modificación del Acuerdo para la Aplicación de los Controles integrados en frontera entre los países del MERCOSUR, en forma conjunta con Comité Técnico N° 2 de Asuntos Aduaneros, con el objetivo de agilizar y simplificar los trámites, reducción de tiempos y la utilización eficiente de los recursos humanos e infraestructura disponible en los puestos de control migratorio.

En relación a la cuestión de la articulación en los temas trabajados por la RMI en lo que respecta a los temas migratorios, han existido diferentes grados de comunicación y articulación, dependiendo de los momentos y de las instancias. En el caso del Grupo de Servicios se ha trabajado conjuntamente en varios instrumentos y existe una comunicación fluida especialmente con el CT2, con quien se trabajaron varios instrumentos. En el caso del STG10, si bien existe un intercambio de información entre los

organismos, no existe una articulación para el trabajo de los temas comunes. Lo mismo ocurre con Educación, pero en este caso no hay tanta superposición de temas. A pesar de la existencia de estos canales, sin embargo se evidencia una gran dispersión de instancias de abordaje en relación a la cuestión fronteriza y a los temas migratorios.

#### ***IV.1.c. Foro Consultivo Económico y Social***

A partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto se crea el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) como instancia de representación de la sociedad civil organizada, el cual se reúne por primera vez en mayo de 1996, aprobando su reglamento interno en el mismo año (Resolución N° 68/96). En el capítulo 1° se establece que el FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes del MERCOSUR. Su función es consultiva y se manifiesta mediante Recomendaciones al GMC. Entre sus cometidos se pueden citar los siguientes: emitir recomendaciones dentro del ámbito de su competencia, por iniciativa propia o sobre consultas del GMC u otros órganos del MERCOSUR; 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; proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración; realizar investigaciones, estudios, seminarios 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. En cuanto a su composición, el FCES se integra de Secciones Nacionales de cada Estado Parte, que sesionan a través del Plenario del Foro quien es el órgano superior del FCES, al cual compete la adopción de las decisiones. El Plenario puede constituir órganos de asesoramiento, Comisiones Temáticas Especializadas, permanentes o temporales, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis, elaboración de propuestas e informes. Cada una de las Secciones Nacionales define en forma independiente los sectores económicos y sociales que las componen, siempre que las organizaciones integrantes que representan a los sectores sean las más representativas y de ámbito nacional. La creación del FCES puede ser vista como un avance de la dimensión social del MERCOSUR y la intención de darle

un espacio institucional propio con participación directa de los sectores sociales. Esto parecería contradecir las apreciaciones sobre el período que señalan un estancamiento de estas cuestiones en relación a temas económicos y comerciales. Sin embargo, del análisis de las recomendaciones emanadas del Plenario no parecería desprenderse que esta instancia haya sido muy efectiva para alcanzar logros concretos en la materia. Aquí se mencionará brevemente el trabajo realizado por el Foro que surge de las recomendaciones emanadas del Plenario que guardan relación con los temas de interés y que de una manera u otra han sido tratados por las diferentes instancias mencionadas anteriormente: profundización del proceso de integración; la integración fronteriza; cuestiones sociolaborales y educativas; y libre circulación. Por ejemplo en la Recomendación N° 05/97 el FCES destaca la necesidad de aumentar los niveles de crecimiento e inversión para la generación de empleo; de asegurar equilibrios macroeconómicos y seguridad jurídica para que se garantice la inversión; y de priorizar la educación y la formación profesional como factores de promoción social y realización personal, a través de un sistema educativo orientado a la formación de capacidades más que a la transmisión de conocimiento concretos. Recomienda la elaboración de programas específicos de formación profesional que tengan en cuenta los estudios y diagnósticos sectoriales elaborados desde los organismos competentes del MERCOSUR. Asimismo se señala la necesidad de políticas de salud y seguridad social consistentes con las políticas de promoción de empleo que alienten la cooperación de los actores sociales; y atención a las asimetrías de desarrollo que existen al interior de los países del MERCOSUR. En 1999 encontramos otra recomendación relacionada a la temática sobre la urgente ratificación del Convenio 182 en el marco de OIT y el inicio de acciones que involucren al conjunto de la sociedad en su aplicación inmediata (Recomendación N° 4/99). Posteriormente la Recomendación N° 1/2003, sobre el Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común “Objetivo 2006”. Allí el FCES apoya la ratificación parlamentaria de la Decisión N° 28/02 del CMC sobre el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y la aprobación inmediata de la Visa MERCOSUR; y recomienda que durante el proceso de ratificación sean analizadas las implicancias laborales y de seguridad social de la citada normativa. En el área de migración fronteriza, se propone la implementación de programas y reglamentos específicos para el desarrollo integrado de las regiones de frontera; la creación de Comités de Frontera integrados por autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales y organizaciones sociales locales para la solución de los

problemas identificados. En materia educativa recomienda crear un grupo de trabajo Ad-hoc para estudiar la equivalencia de diplomas y reactivar el debate tripartito en el SGT10 sobre la certificación ocupacional. En materia de promoción de los derechos laborales, recomienda la aplicación efectiva de los derechos contenidos en la Declaración Sociolaboral, aprobada en 1998, así como la Declaración Presidencial sobre la Erradicación del Trabajo Infantil, del 2001. En este sentido solicita al GMC analizar la mejor forma de asegurar el funcionamiento efectivo de la Comisión Sociolaboral para que la misma pueda desempeñar su papel de órgano de seguimiento de la Declaración. En relación al Observatorio del Mercado de Trabajo, sostiene que es preciso dotar al mismo de condiciones de funcionamiento para que pueda transformarse en un organismo técnico capaz de generar indicadores confiables sobre el mercado de trabajo y sobre los impactos de la integración para la proposición de políticas. En materia de migraciones y libre circulación de personas, recientemente en su Recomendación N° 01/10 sostiene que la problemática de la libre circulación de personas en el MERCOSUR constituye un componente ineludible de la integración regional plena y resalta que ha sido sistemáticamente abordada por diferentes órganos del MERCOSUR, por lo que recomienda fomentar de manera proactiva la actividad empresarial a nivel local y las actividades de economía social para generar empleo y aprovechar los recursos locales; promover políticas de apoyo a estas actividades para crear empresas que contribuyan al crecimiento y la competitividad del tejido productivo local con el fin de ofrecer posibilidades de permanencia en los países y regiones de origen; adoptar decisiones que garanticen un trato justo y no discriminatorio de todos los migrantes en términos de condiciones salariales y laborales, y de respeto de sus derechos humanos y sindicales; instar a los Estados Parte a adoptar políticas que impidan todas las formas de tráfico y trata de seres humanos, que especialmente afecta a mujeres y niños; que se implementen políticas encaminadas a la libre circulación de trabajadores dentro del MERCOSUR y que se adecuen las políticas migratorias para facilitar los movimientos migratorios regulares; que los Estados Parte faciliten la canalización de las remesas de los migrantes, que se reduzcan sus costos de transferencia y se garantice su libre destino; que el FCES participe en el diseño de políticas públicas sobre migraciones en el MERCOSUR, especialmente en temas de inclusión social, así como formación y empleo, tanto en los países de origen como en los de destino.

En cuanto al rol del FCES, en un informe realizado para la Secretaría del MERCOSUR (2006) se señala que el aporte realizado por el Foro a la temática migratoria tiene su origen en una consulta que el GMC le realizara en 1999 sobre la circulación de trabajadores en las zonas fronterizas que se constituyó en un insumo valioso para la elaboración de normas sobre circulación de trabajadores. A partir de esta iniciativa el Foro habría iniciado una tarea de debate y difusión de la problemática que enfrentan los migrantes fronterizos abarcando aspectos económicos, comerciales y sociolaborales. Sin embargo, como se puede apreciar del estudio de las recomendaciones emanadas del FCES, éste se involucró en muchos de los temas abordados por las instancias sociolaborales y en materia de libre circulación, pero su efectividad resulta relativa ya que sólo tiene un carácter consultivo y emite únicamente recomendaciones para la consideración del GMC que no son vinculantes. Por otro lado, muchas de estas recomendaciones no tienen un carácter operativo sino que están redactadas en forma de opiniones generales y muchas veces con un nivel muy alto de generalización sobre las diversas temáticas. Si bien las opiniones de los sectores sociales son muy importantes a la hora de generar normativa y tomar decisiones, este mecanismo parecería insuficiente para concretar logros relevantes. Más importante puede ser su papel al legitimar e instar a la adopción de políticas concretas por parte de las instancias MERCOSUR que competen a la temática, ejerciendo un papel de generador de lineamientos políticos, con un sustento en las bases sociales. La cuestión es si las recomendaciones llegan a los diferentes foros e instancias y en qué medida los actores involucrados toman en consideración las recomendaciones.

#### ***IV.1.d. El Sector Educativo del MERCOSUR***

La Reunión de Ministros de Educación (RME) tiene su origen en diciembre de 1991 con la firma del el Protocolo de Intenciones, donde los Ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay deciden crear dicha instancia como órgano responsable de tomar las decisiones sobre los aportes que pueda hacer la gestión educativa al desarrollo de las políticas del MERCOSUR. En el Protocolo se acuerdan las principales líneas de acción: formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo; y armonización de los sistemas educativos. Para la prosecución de este último punto, entre otras cosas se



resuelve propiciar un conjunto de medidas que tiendan a superar las barreras jurídicas y administrativas, que permita la movilidad e intercambio de personas y bienes en las áreas científicas, técnicas y culturales; y compatibilizar los perfiles para la formación de los recursos humanos de nivel superior, posibilitando el establecimiento de mecanismos que faciliten la circulación de alumnos, docentes y profesionales en la región. A los pocos días el CMC aprueba la creación de la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR dentro la estructura institucional del MERCOSUR (Decisión N° 07/91), denominado posteriormente como Sector Educativo del MERCOSUR. Como puede observarse, el SEM fue creado prácticamente a continuación de la firma del Tratado de Asunción, siendo junto con el SGT10 una de las primeras instancias de actuación del MERCOSUR social y político.

En una primera etapa el SEM se dedicó a la concertación de políticas comunes en materia educativa y consolidación de su estructura de funcionamiento que opera a través del Comité Coordinador Regional (CCR) y las comisiones regionales coordinadoras de área (de educación básica, educación superior, educación tecnológica y la más reciente, de formación docente). En 1992 el CMC aprobó el Plan Trienal para el Sector Educativo del MERCOSUR, que fue prorrogado hasta 1998 y que contiene los tres lineamientos acordados en el Protocolo de Intenciones mencionados anteriormente. Bajo este marco se aprobaron una serie de instrumentos jurídicos que aportan a la temática de la libre circulación ya que tienen como objetivo facilitar el reconocimiento, la equiparación de estudios y la libre circulación de estudiantes. Entre 1994 y 1999 se firmaron la mayoría de los protocolos en el ámbito del SEM, los cuales se listan a continuación:

**Tabla IV.1 Instrumentos normativos aprobados en el marco de la RME**

Acuerdo	Año	Vigente
Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnicos	1994	Si
Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico	1995	Si (pero lo estados no lo implementan por estar desactualizado)

Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post-grado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR	1996	Si
Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Posgrado entre los Estados Partes del MERCOSUR	1996	Si
Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR	1999	Si ARG, BR y PY
Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile	1999	Si
Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.	2002	Si
Acta de Adhesión de la República del Ecuador.	2008	Si CH y EC con AR, BR y PY
Acuerdo de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el Ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y del Portugués como Lenguas Extranjeras en los Estados Partes del MERCOSUR	2005	No
Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.	2010	No

Fuente: elaboración propia en base a la información disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

La mayoría de estos tratados son instrumentos que permiten el reconocimiento académico de los estudios realizados para la prosecución de estudios en otro Estado del MERCOSUR. Estos mecanismos no solo contemplan a los cuatro Estados Parte, sino que también permiten la adhesión de los Estados Asociados. En el caso del Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas y el de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el Ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y del Portugués como Lenguas Extranjeras, permitirían el ejercicio de la docencia, por lo cual exceden las implicancias meramente académicas ampliándose a un plano que toca con el ejercicio de la profesión. En relación al Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades

Académicas debe mencionarse que ha suscitado una serie de problemas. Por un lado la redacción del Acuerdo tiene sus complicaciones, ya que es un tanto genérica y por momentos ambigua, dejando algunas cuestiones libradas a interpretación sobre sus alcances. El artículo primero establece que:

“Los Estados Parte, a través de sus organismos competentes admitirán, al solo efecto de actividades de docencia e investigación en las Instituciones de Educación Superior en Brasil, en las Universidades e Institutos Superiores de Paraguay, en las Instituciones Universitarias en Argentina y Uruguay los títulos de grado y de post grado reconocidos y acreditados en los Estados Partes, de acuerdo a los procedimientos y criterios a ser establecidos para la implementación de este acuerdo”.

Este artículo se complementa con el artículo segundo donde se establecen las condiciones para ser considerados título de grado y posgrado; con el artículo tercero, donde se establece que los títulos deberán estar debidamente validados por la legislación vigente de los Estados Partes; y por el artículo cuarto, donde se indica que los postulantes deberán someterse a los mismos procedimientos que los nacionales. La interpretación para la aplicación resulta un tanto confusa. En primer lugar la admisión del título en este marco, indicaría que el término es equivalente al reconocimiento automático, sin mediar otros procedimientos o requisitos adicionales; pero esto no está explícitamente indicado en el texto. Por otra parte el artículo primero establece que los títulos admitidos serán aquellos “reconocidos y acreditados”. Esto quiere decir que se admitirán no solo los títulos que tengan reconocimiento oficial, sino además aquellos que estén acreditados. El problema con esta interpretación es que no todos los países signatarios tienen agencias de acreditación en el nivel de grado y posgrado, con lo cual habría países como Uruguay y Paraguay cuyos títulos no serían admitidos, lo que no parece tener sentido a la luz de las intenciones del Acuerdo. Por otro lado, en el caso específico de Brasil, este Estado ha presentado fuertes resistencias para aplicarlo, particularmente en relación a los títulos de posgrado. Esto se relaciona centralmente con el control que ejerce la CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) que, entre otras cuestiones, se encarga del control y fomento de la calidad de las carreras de posgrado de Brasil a través de un procedimiento de evaluación y acreditación y de fuertes políticas de fomento para la formación de maestrandos y doctorandos, especialmente en el ámbito de la docencia universitaria; así como de proyectos para fortalecer el posgrado en su estructura y capacitación de los recursos humanos. En Brasil los títulos de posgrado obtenidos en el exterior requieren de un procedimiento de reválida para ser reconocidos a

los efectos del ejercicio de la docencia. En este marco la CAPES se ha negado a aplicar el reconocimiento automático de los títulos de posgrado de los países del MERCOSUR signatarios del Acuerdo de Admisión de Títulos, particularmente a sus nacionales. La interpretación que hacen del Acuerdo es que el instrumento es un facilitador para el intercambio temporario y no para el desarrollo de actividades con carácter permanente como sería el desarrollo de la carrera docente (PARECER HOMOLOGADO, Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 09/07/2007). Frente a la gran cantidad de nacionales de Brasil que demandaban al Estado Brasileño la aplicación del Acuerdo para que le sean reconocidos sus títulos de posgrado realizados en otros países del MERCOSUR y frente a la negativa de Brasil a aplicarlo, este país solicitó la reglamentación del Acuerdo en el marco de la Reunión de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior, como una salida para que el instrumento no sea denunciado. Dicha reglamentación fue aprobada en el año 2009 y corresponde a la Decisión N° 29/09. En dicha oportunidad Brasil logró la aceptación por parte de los otros Estados Parte para la incorporación del párrafo que consta como artículo 2 y que establece que “La admisión de títulos y grados académicos, para los fines del Acuerdo, no se aplica a los nacionales del país donde sean realizadas las actividades de docencia e investigación”. Es decir que un Brasileño no podría invocar el Acuerdo para que le sean admitidos en Brasil los títulos obtenidos en otros países del MERCOSUR (Argentina, Paraguay y Uruguay) para realizar actividades de docencia e investigación en Brasil. Esta negociación estuvo a cargo de la CAPES principalmente y de la Sesu (Secretaria de Educação Superior) dependiente del Ministerio de Educación de Brasil. El texto introduce un esquema más restrictivo y constituye un retroceso para la libre circulación, donde se encuentran presentes elementos de desconfianza, que reemplazan a posibles soluciones para resolver los problemas de armonización de los sistemas y mecanismos de garantía de la calidad en la educación superior. También debe señalarse que la Decisión N° 29/09 no ha sido internalizada en ningún país, a pesar que debía serlo antes de los 30 días posteriores a la aprobación de la Decisión.

En relación a la Comisión Regional Coordinadora de Educación Tecnológica (CRC-ET), es la instancia especializada dentro de la Reunión de Ministros de Educación que atiende a la educación técnica y profesional de nivel medio y superior no universitario, pero hasta el año 2008 su trabajo se centró en el nivel medio técnico. En el año 1995 el CMC aprueba el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y

Estudios de Nivel Medio Técnico (Decisión N° 7/95), el cual tiene validez a los efectos del reconocimiento académico. El mismo se encuentra en vigencia, aunque está desactualizado. Por este motivo el área de Educación ha trabajado en su actualización elevándola en el año 2008 al CMC, pero aun no ha sido aprobada. Aparentemente esto no se debe a razones políticas, sino a una falta de seguimiento para que se cumpla el procedimiento formal. Esto conlleva problemas, ya que algunos países como Argentina no aplican el Protocolo vigente del año 1995. Además del Protocolo, una de las líneas programáticas que ha desarrollado esta Comisión es la armonización de los perfiles técnicos profesionales, también para el nivel medio. Durante el período 2001-2005 se abordaron 6 perfiles para el nivel medio técnico de las áreas: agropecuaria, construcción civil, electrónica, gestión y administración, automotores y mecánica industrial; a través de un proyecto financiado por la OEA que se realizó en dos etapas. Posteriormente se trabajó sobre dos perfiles más de las áreas de turismo y química. Sin embargo el trabajo no fue continuado una vez que finalizó el proyecto, porque no todos los países lo consideraban como un aporte sustantivo en relación a sus políticas nacionales. Principalmente este fue el caso de Argentina, donde se trabaja técnicamente de manera diferente a nivel nacional, y aunque los perfiles fueron puestos a disposición, no lograron ningún impacto a nivel nacional; que permitieran posteriormente alcanzar algún tipo de articulación entre los países del MERCOSUR. Más allá de la experiencia argentina, para el resto de los países tampoco se constituyó como una herramienta de armonización.

A partir del año 2000, la CRC-ET reconoce la necesidad de trabajar en forma conjunta con el SGT10 y para ello se identifican tres acciones que responden a los objetivos de ambas instancias: la evaluación y certificación de competencias de los profesionales del MERCOSUR; la compatibilización de los perfiles de formación profesional y la creación de un observatorio del trabajo del MERCOSUR (MERCOSUL/RME/CCR/ Acta N° 3/2000). De esta manera, a partir del 2001 se acordó invitar a representantes del SGT 10 a participar del proceso de armonización de perfiles técnicos profesionales con el fin de lograr una vinculación sinérgica entre la educación y el mundo del trabajo. Estas experiencias y trabajos realizados se pensaron como un punto de partida para poder avanzar en el reconocimiento de titulaciones, así como fomentar y simplificar la movilidad de estudiantes y trabajadores. También se constituyó en una base de trabajo conjunto entre el sector de la educación y el sector productivo.

#### ***IV.1.e. Otros Instrumentos: El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR***

En diciembre de 2010, el CMC aprueba el Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (Decisión N° 64/10). Dicha Decisión establece la necesidad de conformar de manera progresiva un Estatuto de la Ciudadanía, que consolide un conjunto de derechos fundamentales y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. Para ello se establece el Plan de Acción con un horizonte de 10 años para su plena implementación, coincidente con el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. El Plan establece tres puntos centrales: la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. El Plan propone la mejora y ampliación del alcance de muchos de los instrumentos señalados en este trabajo. En lo que refiere a la libre circulación se mencionan los siguientes aspectos:

- Facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio MERCOSUR.
- Simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios.
- Plena implementación y ampliación gradual de las Áreas de Control Integrado.
- Revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos.
- Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.
- Ampliación de los casos de exoneración de traducción, consularización y legalización de documentos.
- Ampliación de los mecanismos de cooperación consular.
- Integración de los registros de información previsional y laboral de los Estados Partes para fines de simplificación de trámites, seguridad de las informaciones, formulación de políticas públicas y agilización de concesión de beneficios.
- Desarrollo de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores.
- Simplificación de los trámites administrativos a efectos de la equivalencia de estudios y títulos de enseñanza superior.
- Profundización del Sistema ARCU-SUR para la equivalencia plena de cursos superiores en el MERCOSUR.

- Creación de un Acuerdo Marco de Movilidad para la consolidación de un espacio de movilidad (estudiantes, profesores e investigadores) e intercambios académicos.

El Plan establece que los foros del MERCOSUR que se mencionan en dicho documento deberán elaborar un cronograma de trabajo, de hasta 10 años, para la implementación progresiva de las metas y objetivos establecidos en el documento. Asimismo se establece que el CMC podrá actualizar y/o ampliar el Plan de Acción en base a las recomendaciones de los ámbitos de trabajo que se mencionan en dicho Plan y del Alto Representante General del MERCOSUR.

El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR propone la libre circulación de personas en la región y la facilitación de la circulación de trabajadores. Teniendo en cuenta que se plantea como un instrumento que debe desarrollarse en forma progresiva hasta su plena vigencia en un horizonte de 10 años, sus lineamientos parecerían ser muy limitados y no ofrecería un aporte adicional al trabajo que ya se viene desarrollando desde las diferentes instancias y que fueron mencionadas en este trabajo. Solo apunta a una revisión de los mecanismos existentes y a la implementación de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores a cargo de la Reunión de Ministros de Trabajo, SGT 10 y GMC. El Plan tampoco aporta una dirección ni conceptualización en la materia, ya que básicamente se trata de una agrupación de los ámbitos e instrumentos que vienen tratando la temática, sin darles un rumbo novedoso, ni un significado diferente. A mi entender resulta un instrumento muy débil para una verdadera prosecución de libre circulación y además poco difundido entre los órganos responsables de elaborar los planes sectoriales. Tal vez lo que intenta este instrumento es aplicarle energía a las instancias de trabajo y revalorizar los instrumentos, más teniendo en cuenta que muchos de ellos no se encuentran vigentes. Podría decirse que pone como lineamiento estratégico general avanzar hacia la libre circulación y profundizar sus alcances, en un trabajo que se entiende debe ser multidimensional. El documento, entonces, resulta un aporte en cuanto señal política al establecer lineamientos estratégicos a nivel regional que orienten el trabajo de los órganos subordinados.

#### ***IV.1.f. Conclusiones de este apartado***

Las primeras instancias que abordaron el tema de la libre circulación en el MERCOSUR desde ámbitos sociolaborales fueron el SGT10 y la RME. En paralelo, se desarrolló el

trabajo del SGT2 sobre medidas administrativas para el tránsito de personas entre los países, en todo lo relacionado a documentos de viaje, tarjetas de entrada y salida y el sistema integrado de control fronterizo. Esto es así centralmente en lo que va de 1991 a 1995, por lo que se corresponde con los primeros años de creación del MERCOSUR y el período considerado como de transición. En esta primera etapa, en lo que respecta a la visión o enfoque del MERCOSUR, de los documentos se desprende un discurso a favor de una política de libre circulación dentro de la región. Tanto en el ámbito del SGT10 como en el de las RME, los documentos estratégicos plantean objetivos para alcanzar la libre circulación de trabajadores, en un caso y de estudiantes, docentes y profesionales en el otro. Sin embargo, si se examina la producción normativa del período, los principales logros concretos se dan a través de instrumentos con propósitos administrativos que regulan el ingreso y salida de los nacionales del MERCOSUR a través de las fronteras y que tienden a la armonización y agilización de los trámites; pero no se registran instrumentos importantes que den sustento al enfoque de libre circulación. A partir de la firma del POP en 1994, muchos autores señalan que la matriz de libre circulación fue reemplazada por una visión tradicional de las migraciones. Esto es correcto en lo que respecta al ámbito del SGT10, pero no se verificaría para el caso del SEM, donde se sigue avanzando en los lineamientos planteados inicialmente y en lo que va entre 1995 y 1999 se aprueban la mayoría de los instrumentos para el reconocimiento de estudios. En términos generales y desde un enfoque más global, si tal visión restrictiva existió, al menos puede decirse que no duró muchos años. Entre 1995 y 2000/2001 se crean nuevas instancias que comienzan a tratar la temática, tal es el caso de la RMI, la creación del Grupo de Trabajo Ad Hoc de Asuntos Consulares y Jurídicos, dentro del SGT10 la creación de la Comisión Ad Hoc sobre Migraciones; y se aprueban instrumentos de relevancia tales como el Acuerdo de Seguridad Social y los mencionados Protocolos de Reconocimiento de Títulos. Contradictoriamente, en este período se evidencia una menor intensidad en el discurso a favor de la libre circulación, pero mayores resultados en cuanto a la cantidad de instrumentos en este sentido. Si bien el contenido de esos resultados es de alcance limitado, en términos concretos son mayores a los del período anterior.

A partir del año 2001 aparece un enfoque discursivo más involucrado con la matriz de libre circulación, acompañado de instrumentos concretos, siendo el de mayor relevancia la aprobación del Acuerdo de Residencia. Este se inserta en la matriz de libre circulación en



el sentido que se otorga igualdad de derechos a los migrantes en relación a los nacionales, por el solo hecho de ser nacional de uno de los Estados Parte. El Acuerdo no implica la libre circulación, pero resulta un avance fundamental en esa dirección, ya que no es una mera armonización de la legislación migratoria. Asimismo se evidencia un enfoque en sintonía con la visión de seguridad humana, donde el rol de Estado y de los acuerdos regionales aparece ligado a la cooperación en materia migratoria y a garantizar los derechos de los migrantes, con un énfasis en las personas. Este se ve reflejado no solo en el Acuerdo de Residencia, sino también en las declaraciones de los Ministros del Interior y en la creación de Foro Especializado Migratorio creado en 2003, donde se separan los temas de seguridad de los temas migratorios. También en este período se siguen mejorando los instrumentos relativos al tránsito de personas. Entre los años 2005 a la fecha, no hay demasiada producción normativa. Aparentemente sería una etapa de consolidación de los instrumentos aprobados, en algunos casos de actualización de los mismos, tales como los que corresponden a reconocimiento de títulos y los que tienen que ver con el tránsito de personas; en otros de espera de la ratificación para la puesta en funcionamiento de los mismos, tales como los acuerdos para los temas de seguridad social, de residencia, de admisión de títulos, de exención de traducciones, exención de visados, entre otros.

En términos generales, de los trabajos analizados en este apartado, se verifica una evolución en el tiempo donde comienza con el intercambio de información y conocimiento mutuo por parte de los actores, identificación de dificultades, elaboración de diagnósticos y sistematización de metodologías de trabajo; luego se pasa a la aprobación de los primeros instrumentos de alcances limitados en un contexto donde desaparece o disminuye la intensidad discursiva sobre la libre circulación; posteriormente se transita hacia un enfoque más comprometido con esa visión que va acompañado por la producción de instrumentos que le dan sustento; para finalizar en esfuerzos de consolidación e implementación de los mismos. El Plan para la implementación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR aprobado recientemente en 2010, es en el plano discursivo y de lineamientos políticos y estratégicos el documento más significativo de orientación para las diferentes áreas de trabajo. También es un documento que en su enfoque asume un compromiso con la matriz de libre circulación. Más discutibles son las metodologías y acciones concretas que propone que a mi entender resultan limitadas, en

vistas a los avances efectuados por cada una de las áreas que vienen trabajando estos temas, donde hay casos que ya llevan 20 años de labor.

En relación a las características de la estructura institucional del MERCOSUR y cómo impacta en el tema, se pueden realizar varias observaciones. En primer lugar, si bien en un inicio las instancias de tratamiento de la temática eran limitadas, pronto se reproduce una de las características inherentes a la misma, es decir la fragmentación. En este apartado se han identificado al menos ocho órganos que han trabajado la materia desde diferentes puntos de vista. En parte esto se explica por la propia naturaleza y complejidad del tema que está conformado por múltiples dimensiones. Así y todo pareciera que existe una excesiva fragmentación de instancias, lo que al menos refleja problemas de comunicación e información. Estos problemas son identificados constantemente por las distintas comisiones, grupos de trabajo e instancias institucionales. La superposición temática se registra principalmente en el tratamiento de los temas migratorios y de visados; y la cuestión fronteriza. Por ejemplo los temas migratorios y de visados son abordados por las RMI, las reuniones del SGT10, el Grupo de Servicios, el CT2, y el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos. El tema de la cuestión fronteriza ha sido trabajado por la RMI, el SGT10, el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza y el CT2. En relación al grado de articulación se evidencian situaciones diversas. Algunos casos donde se da un trabajo conjunto y articulado, otros donde se realizan esfuerzos de articulación, pero que tan solo llegan a instancias de intercambio de información sobre los trabajos realizados, sin lograr un trabajo conjunto sistemático; y otros donde directamente no hay siquiera comunicación. Los esfuerzos de articulación están dados de dos maneras: por un lado bajo el paraguas institucional del MERCOSUR, a través de la creación de instancias dentro de la estructura orgánica y con una visión más estratégica si se quiere; y por otra parte, de una manera más horizontal, por iniciativa propia de las comisiones de trabajo que convocan a otras instancias que abordan temáticas similares desde ángulos diferentes. Esta última forma resulta muy voluntarista y requiere de esfuerzos constantes para detectar avances en la materia por parte de otras instancias, resultando un mecanismo de carácter artesanal y poco sólido para lograr una verdadera articulación. En la primera categoría puede mencionarse por ejemplo la creación del Foro de Consulta y Concertación Política y la iniciativa por parte del CMC que encomienda al FCCP la responsabilidad del seguimiento de las RMI, Justicia, Educación, Cultura y Desarrollo Social para alcanzar mayores grados de articulación, centralmente en relación a la

aprobación del Acuerdo de Residencia. También se ubicaría en este conjunto los esfuerzos del FCES para emitir recomendaciones que por un lado se constituyan como lineamientos estratégicos, y por otro lado, garantizando algún grado de articulación; y la creación del Foro Especializado Migratorio. En la segunda categoría se ubican las acciones desarrolladas por el trabajo conjunto entre el SGT10 y la CRC-ET del SEM, los seminarios realizados por la Comisión II sobre Libre Circulación y el Grupo de Trabajo creado para el seguimiento del tema, así como el Grupo de Trabajo sobre Migraciones, entre otros.

En segundo término, se evidencia una gran producción normativa en la materia. En lo que va de 1994 a 2010 se acordaron alrededor de 40 instrumentos relacionados a la facilitación de la libre circulación. Los instrumentos pueden dividirse en tres categorías: unos son normas de carácter administrativo que regulan el ingreso y salida de los nacionales del MERCOSUR a través de las fronteras y que tienden a la armonización y agilización de los trámites. Un segundo tipo de normas propician la adopción de criterios comunes para la defensa de derechos sustantivos tales como los derechos de los trabajadores y de los migrantes, pero que no necesariamente aportan mecanismos centrales para la libre circulación. Un tercer tipo de normas estarían destinadas a contribuir de manera sustancial hacia la libre circulación de los nacionales del MERCOSUR en el espacio integrado, aportando mecanismos y soluciones concretas.

El cuadro IV.2 muestra la ubicación de cada una de las principales normas por categoría (Los instrumentos específicos que facilitan la circulación de profesionales en el MERCOSUR no se incorporan en este apartado, ya que forman parte de la materia de abordaje del segundo apartado del capítulo). Si se toman las tres categorías en su conjunto puede observarse una concentración de producción entre los años 1993 y 2006. Esto también se verifica en el caso de aquellos instrumentos que se ubican en la categoría de aporte directo a la libre circulación. Por lo general se evidencia que los instrumentos son generados a iniciativa de las instancias técnicas y posteriormente elevados para la aprobación de los órganos decisorios. En el apartado IV.1.a varios autores señalaban al período que va desde 1994 a 1997 como una etapa de estancamiento para la concepción de libre circulación, debido a que el MERCOSUR ponía su acento en la construcción de Unión Aduanera Imperfecta. Esto puede verificarse para el caso del trabajo del SGT10, pero no se verifica en la producción realizada por el SEM,

donde la mayoría de los protocolos de reconocimiento de títulos son producidos en ese período.

Por otro lado, en el caso de aquellas normas regionales que se refieren a procedimientos administrativos para el ingreso y egreso de personas a través de las fronteras y sobre derechos a la fecha no se evidencia un problema de brecha importante entre la aprobación por parte de los órganos decisorios y su posterior entrada en vigencia, ya que la mayoría se encuentran vigentes. Para el grupo de procedimientos administrativos, hay dos casos de instrumentos aprobados que a la fecha no han sido ratificados. Uno es el Acuerdo sobre la Exención de Traducción de Documentos Administrativos con Fines de Inmigración entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; en este caso el acuerdo sí se encuentra vigente entre varios de los miembros plenos. El otro caso refiere al Acuerdo de Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes, donde Argentina no ha depositado el instrumento de ratificación. En lo que respecta al grupo de instrumentos sobre derechos, se identifica un único caso, el Acuerdo contra el Trafico Ilícito de Migrantes, y la falta de entrada en vigor refiere únicamente a la adhesión de Bolivia y Chile, pero se encuentra operativo para los cuatro miembros plenos. Diferente comportamiento presenta la categoría de instrumentos que se han ubicado en aquella normativa regional que aporta directamente a la temática de libre circulación. Por un lado tenemos una mayoría de instrumentos elaborados por el SEM sobre reconocimiento académico de los títulos, que se encuentran vigentes en su mayoría. Sin embargo, un problema que se verifica para esos instrumentos es la actualización de los mismos a través de la firma de nuevos acuerdos, que aun están pendientes de ratificación, por lo que sí se evidencia el problema de hipertrofia normativa. Tal es el caso de los Protocolos de reconocimientos de títulos para los niveles primario, secundario y de nivel técnico. Dentro de ese subgrupo también se identifica una brecha entre la aprobación de las normas y su entrada vigencia para aquellos instrumentos que tocan con el ejercicio profesional, al habilitar a actividades de docencia. Aquí se da la falta de ratificación de los acuerdos, tal es el caso del Acuerdo de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el Ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y del Portugués como Lenguas Extranjeras; y el Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR donde, si bien está vigente, Uruguay aun no lo ha ratificado y tampoco ha logrado que entre en vigencia para los Estados Asociados Bolivia y Chile. A esta situación

se suma la falta de incorporación al ordenamiento jurídico nacional de la Decisión N° 29/09 que reglamenta el Acuerdo, donde ningún Estado signatario ha procedido a internalizar la norma. Además, para este instrumento se constata una discrepancia entre lo acordado y la posterior aplicación a nivel nacional, como se ha mencionado anteriormente para el caso de Brasil.

Luego podemos identificar un segundo subgrupo dentro de esta categoría, constituido por los Acuerdos que refieren a visados especiales. Hay dos normas que aun no se encuentran vigentes, en ambos casos por no haber sido ratificadas por parte de alguno de los Estados Parte. Me estoy refiriendo al Acuerdo de Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes del MERCOSUR y el Acuerdo de Exención de Visas entre los Estados Partes del MERCOSUR. La no vigencia de estos instrumentos tal vez no resulta tan grave a la luz de la vigencia del Acuerdo de Residencia, como instrumento superador en cuanto a sus alcances. De hecho, en relación al último, los Ministros del Interior han decidido que no resulta necesario en vistas del Acuerdo de Residencia. Por su parte, el Acuerdo sobre Visados Gratuitos, por un lado aporta a la movilidad, pero también se presenta como un trámite administrativo. Por lo que si bien en el cuadro se lo ha ubicado en el grupo de procedimientos, para el análisis lo incluyo junto al Acuerdo de Exención. Asimismo, este instrumento contempla aspectos particulares que no son objeto del Acuerdo de Residencia.

Si se considera el total de los instrumentos, más allá de que a la fecha gran parte de los acuerdos se encuentran vigentes, si se compara la fecha de aprobación del instrumento con la de entrada en vigor, en la mayoría de los casos se puede observar la demora en el depósito del instrumento de ratificación o la internalización de la norma. Esto se da especialmente para los acuerdos ubicados tanto en el grupo de procedimientos, como en el de aportes directos. En promedio las normas toman alrededor de 6 años en ser ratificadas. Los casos más rápidos demoran 3 años, mientras que los casos con mayores demoras tardan entre 8 y 11 años. Esto evidencia una distancia temporal importante entre la firma del acuerdo y la posterior ratificación, verificándose la brecha señalada que constituye uno de los problemas institucionales del MERCOSUR referido a la producción normativa.

En relación a la existencia de lineamientos estratégicos, el primer documento en orientar la discusión es el Cronograma de las Leñas, aprobado en 1192 y actualizado

posteriormente. Allí, muy tempranamente, en el marco del SGT11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, se establece por primera vez la identificación de las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores y el establecimiento de metodologías y la remisión de propuestas. Luego de este documento, el lineamiento más claro en la materia es el Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, recientemente aprobado en 2010 por el CMC, donde se establece el objetivo explícito de implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. Más allá de estas hojas de ruta, cada sector ha elaborado de manera individual sus lineamientos para el trabajo de las comisiones o grupos de trabajo.

Para finalizar con las conclusiones de este apartado, y resumiendo, puede decirse que en relación al enfoque o abordaje que ha tenido la temática existe una vocación por parte de las instancias de avanzar en sentido de la libre circulación. Esta voluntad aparece explícitamente expresada en todas las instancias institucionales analizadas en esta sección. Asimismo, el enfoque no solo ha contemplado la libre circulación de trabajadores sino también aspectos más amplios de libre circulación. Esto ha ido acompañado de una gran producción normativa o de instrumentos, que en su mayoría se cristalizaron entre los años 1997 a 2005. En lo que va de dicha fecha a la actualidad pareciera ser una etapa caracterizada por intentos de análisis de los impactos de esos instrumentos y definiciones para una profundización de los alcances de los mecanismos existentes. En esta tarea los logros parecen en principio ser bastante limitados. También se evidencia un diagnóstico generalizado sobre la necesidad de articulación para poder avanzar en la profundización de los alcances y una superposición de instancias de tratamiento. Sin embargo esta superposición y falta de articulación no necesariamente ha repercutido sobre visiones contrapuestas entre las diferentes instancias que trabajado la temática. Lo que si se evidencia son diferentes ritmos y énfasis en el avance para la adopción de medidas en torno a la libre circulación. Nos encontraríamos en una etapa donde no está en discusión la visión o abordaje, pero donde hay que darle impulso a la profundización de los instrumentos para que se garanticen los derechos establecidos en el Acuerdo de Residencia, que es el instrumento más relevante aprobado en la materia. Un ejemplo de ello sería la ampliación de los alcances del Acuerdo de Seguridad Social.

Por último, se verifica para el caso de estudio los problemas generales asociados a los mecanismos de generación de normativa MERCOSUR.

**Tabla IV.2 Normas aprobadas por el MERCOSUR que facilitan la circulación de personas**

Órgano MERCOSUR		Instrumento	Norma	Vigentes
<b>Normas que aportan sustancialmente a la libre circulación</b>				
SGT10	CMC	Acuerdo Multilateral de Seguridad Social	DEC 19/97	Si
RMI	CMC	Acuerdo de Exención de Visas entre los Estados Partes del MERCOSUR	DEC 48/00	No
RMI	CMC	Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR	DEC 28/02	Si
RME	CMC	Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnicos	DEC 04/94	Si
RME	CMC	Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico	DEC 07/95	Si
RME	CMC	Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post-grado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR	DEC 08/96	Si
RME	CMC	Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Posgrado entre los Estados Partes del MERCOSUR	DEC 09/96	Si
RME	CMC	Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR	DEC 04/99	Si (menos UY)
RME	CMC	Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile	DEC 05/99	No
		Procedimientos y Criterios para la	DEC 29/04	No

		Implementación del Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR		
RME	CMC	Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.  Acta de Adhesión de la República del Ecuador.	DEC 26/02	Si
RME	CMC	Acuerdo de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el Ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y del Portugués como Lenguas Extranjeras en los Estados Partes del MERCOSUR	DEC 09/05	No
RME	CMC	Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.	DEC 21/10	No
<b>Normas de carácter administrativo que regulan el ingreso y salida entre los países del MERCOSUR</b>				
SGT2	GMC	Sistema de Control Integrado en Frontera  Nómina y Reglamento Administrativo de los Organismos Coordinadores en el Área de Control Integrado	RES 2/91  RES 3/95	Si
SGT2	GMC	Acuerdo de Recife y su Protocolo Adicional Reglamentario sobre Procedimientos Operativos	DEC 5/93 y DEC 12/93  DEC 04/00	Si
SGT2	GMC	Reconocimiento Mutuo de Documentos de Identidad de Personas	RES 75/96	Si



Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos	CMC	Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile	DEC 35/00	Si
RMI	CMC	Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR  Entendimiento sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile	DEC 18/99  DEC 14/00  DEC 15/00	Si
RMI	CMC	Instalación de Canales Privilegiados de Entrada en Aeropuertos para Ciudadanos del MERCOSUR  Instalación de Canales Privilegiados de Entrada en Aeropuertos para Ciudadanos del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile	DEC 46/00  DEC 47/00	Si  Si
RMI	CMC	Acuerdo sobre la exención de traducción de documentos administrativos con fines de inmigración entre los Estados Partes del MERCOSUR	DEC 44/00	Si
RMI	CMC	Acuerdo sobre la exención de traducción de documentos administrativos con fines de inmigración entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile	DEC 45/00	No
RMI	CMC	Procedimiento para la Verificación de la Documentación de Egreso e Ingreso de Menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados	ACUERDO N° 02/06	Si
GT sobre Asuntos Consulares y Jurídicos	CMC	Acuerdo de Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes del MERCOSUR	DEC 21/06	No

Normas sobre derechos sustantivos				
SGT10	CMC	Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.	DEC 19/97	Si
RMI	CMC	Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil	2002	Si
RMI	CMC	Declaración Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio	Acuerdo de los MI 10/11/200	Si
RMI	CMC	Declaración de Asunción sobre Tráfico de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes	Acuerdo de los MI 08/06/2001	Si
RMI	CMC	Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios	Acuerdo de los MI 17/05/2004	Si
RMI	CMC	Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados	Acuerdo de los MI 18/11/2004	Si
RMI	CMC	Acuerdos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile	Acuerdo de los MI DEC 37/04	No

Fuente: Elaboración propia

#### **IV. 2. Avances en Materia de Políticas de Facilitación de Circulación de Profesionales en el MERCOSUR**

En este apartado se analizará en profundidad el tratamiento realizado por las instancias dependientes de la estructura institucional del MERCOSUR que han trabajado para facilitar la circulación de profesionales en la región. En el primer apartado de este capítulo se expuso de manera general el tema de la libre circulación y el encuadre normativo-institucional que le ha dado el MERCOSUR. En este segundo apartado se analizará el trabajo realizado por el Grupo de Servicios, el Sector Educativo del MERCOSUR, el SGT11- Subcomisión de Desarrollo y Ejercicio Profesional y el SGT10. La libre circulación de profesionales amerita un análisis particular porque requiere de acuerdos específicos, centralmente en lo que refiere al reconocimiento de títulos o de calificaciones profesionales y los aspectos relativos al ejercicio de las profesiones. En el apartado de

antecedentes se ha delineado el enfoque general sobre libre circulación, dejando para este segundo apartado los aspectos e instrumentos más específicos que facilitarían la circulación de profesionales.

El término “profesional” se refiere a un trabajador que posee ciertas calificaciones o saberes para desarrollar una tarea laboral. Los mismos pueden ser adquiridos por la práctica y la experiencia y/o por la formación de tipo formal académica o técnica en alguna institución de formación técnico-profesional o universitaria. Si bien las definiciones son cambiantes, no obstante, en los países del MERCOSUR se pueden identificar diferentes situaciones de profesionales: aquellos que han adquirido sus competencias a través de la experiencia y a través de cursos de formación profesional, sin que necesariamente hayan pasado por una formación de tipo formal; los profesionales con estudios formales realizados en instituciones de formación técnica, en instituciones de nivel técnico medio, de nivel técnico superior no universitario y los profesionales de nivel universitario. En términos generales, los Estados establecen mecanismos para el reconocimiento de las certificaciones adquiridas que otorgan a los títulos el reconocimiento oficial, la validez nacional y sus alcances para la habilitación profesional. Asimismo, existen profesiones que por su naturaleza se encuentran más reguladas que otras, ya que pueden poner en riesgo la seguridad, integridad o salud de las poblaciones. Las regulaciones se adecuan a las realidades nacionales, que en el caso de los países del MERCOSUR presentan características diferentes. Es por ello que estas consideraciones implican que en un espacio de integración regional que tiene como objetivo facilitar la circulación de los profesionales entre los Estados Parte sea necesario el establecimiento de mecanismos para el reconocimiento o validez regional y alcances de la habilitación de las certificaciones y títulos profesionales.

La educación técnico profesional se encuentra asociada a la educación técnica y a la formación profesional. La educación técnica es la modalidad dentro de la oferta educativa de nivel medio y superior no universitaria que ofrece una inserción ocupacional mediante tecnicaturas, que se dividen en diferentes sectores y ramas. La formación profesional se caracteriza por su independencia del sistema educativo regular, su flexibilidad o carácter no formal y por contar con un gobierno tripartito integrado por el Estado, la empresa y los trabajadores (Biasco, 2005). Con respecto a la certificación de competencias profesionales adquiridas bajo un sistema de formación no formal a nivel nacional, normalmente es otorgada por los Ministerios de Trabajo o Ministerios de Educación. En

cambio la certificación o validez de títulos del sistema formal suele ser otorgada por los Ministerios de Educación. En el caso de ciertos títulos de nivel técnico cuyas carreras están más reguladas, además de la intervención de los Ministerios también suelen tener funciones de control los consejos profesionales y organismos similares que regulan aspectos relacionados al ejercicio de la profesión y matriculación. Sin embargo, en este nivel de formación la regulación suele ser menor en comparación con los títulos universitarios.

En lo que respecta a la formación universitaria, en términos generales en América Latina los títulos habilitan para el ejercicio profesional. Existen dos aspectos vinculados al reconocimiento de los títulos. Por un lado el reconocimiento académico, que resulta válido para la prosecución de estudios y se relaciona con la movilidad estudiantil, la continuidad de estudios, la formación de posgrado y también con la movilidad académica. El otro aspecto tiene que ver con el reconocimiento que habilita para el ejercicio profesional. En este caso, para determinadas profesiones, tal como sucede con los títulos de nivel técnico, para el ejercicio además pueden exigirse otros requisitos que suelen estar estipulados por cuerpos o asociaciones profesionales o autoridades reguladoras. En el MERCOSUR los sistemas son muy variados. Para exponer algunos ejemplos, en Argentina la validez nacional la otorga el Ministerio de Educación, pero para determinadas profesiones que están altamente reguladas existen otras exigencias. Los títulos que se incluyen en la nómina del artículo 43 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 requieren la acreditación por parte de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Además, en determinadas profesiones existen colegios profesionales provinciales de colegiación obligatoria para el otorgamiento de la matrícula, muchas de las cuales también pertenecen a las carreras del mencionado artículo 43. En Brasil los títulos tienen validez nacional y son registrados por las universidades y existe colegiación obligatoria a nivel estadual. En Paraguay es el Ministerio de Educación quien registra los títulos y les otorga validez y no existe colegiación obligatoria ni matriculación. En Uruguay los títulos otorgados por la Universidad de la República son registrados por la propia universidad y habilitan para el ejercicio. En el caso de las universidades privadas, la validez es otorgada por el Ministerio de Educación y Cultura. Si bien hay un proyecto de ley, a la fecha no hay colegios profesionales.

En relación a los mecanismos de reconocimiento, un procedimiento habitual está dado por la figura de la reválida que requiere de una comparación detallada de los planes de

estudio y donde se aplica el principio de razonable equivalencia. Este sistema es utilizado por ejemplo en Brasil y Uruguay a través de las universidades públicas y en Argentina para los casos donde no existe convenio de convalidación. Este procedimiento suele ser poco flexible, muchas veces arbitrario y poco expeditivo. Otro mecanismo es a través de convenios, tendencia que se inicia a partir del impulso de la UNESCO en los años setenta (Abadie, 2011). Bajo este sistema se acepta la convalidación de los títulos a pesar de la existencia de diferencias que no sean sustanciales. Normalmente el sistema de convenios es un mecanismo más ágil y flexible que la reválida, pero también requiere del análisis de los programas de estudio. Más recientemente se ha iniciado una tendencia de convalidación automática de los títulos en base a los sistemas nacionales de evaluación y acreditación. Desde esta última perspectiva Argentina ha firmado acuerdos bilaterales basados en la acreditación con Colombia, Chile, España y México. En el caso de la Unión Europea, que es el proceso de integración regional más avanzado en la materia, ha tratado de establecer dos tipos de medidas para facilitar el reconocimiento: a) la coordinación de los sistemas de formación, a los efectos de unificar ciertos parámetros y establecer bases de comparabilidad entre los sistemas de formación; y b) medidas de reconocimiento mutuo (Solanas, 2001). Esta denominación de “reconocimiento mutuo” resulta exagerada en muchos casos. En las últimas décadas los sistemas de reconocimiento han ido evolucionando desde formas más rígidas a formas más flexibles (Abadie, 2011). Más allá de los mecanismos utilizados en nuestra región o en otras, hay dos elementos fundamentales presentes a la hora de pensar en un sistema de reconocimiento de títulos: el acceso a la información y conocimiento mutuo de los sistemas de formación, para la identificación y/o establecimiento de bases comunes; y la confianza mutua sobre la calidad de la formación.

En otro orden de cosas, en materia de normativa y fenómenos migratorios suele diferenciarse entre trabajadores con altos niveles de calificación de aquellos con menores niveles. Los primeros se definen como aquellos que poseen título universitario o experiencia equivalente en un determinado campo profesional (Iredale, 2001). Dependiendo de la clasificación que se tome incluye especialistas altamente calificados, empresarios y ejecutivos independientes, técnicos especializados o comerciantes, inversores, personas de negocio, trabajadores de algún sector clave o subcontratados (Iredale, 2001). En el actual contexto de globalización y en los contextos de integración regional en particular existen dinámicas de movilidad que tienen en su centro a los

profesionales, principalmente a aquellos de alta calificación. Muchas veces estas dinámicas se dan al margen de las regulaciones, sean estas nacionales o regionales, superando en la realidad los alcances establecidos en los marcos normativos. Las mismas se relacionan con los procesos de transnacionalización de la producción y la internacionalización de las profesiones que implica movilidades temporales para la prestación de servicios, investigación, etc; aparición de nuevos mercados de trabajo asociados a profesiones que se encuentran relativamente libres de controles, tales como las del sector de las tecnologías de información, entre otros casos; profesiones que por diferentes razones (por ejemplo áreas de vacancia), se encuentran en un proceso de internacionalización marcado, como el caso de las enfermeras y trabajadores del sector de la salud (Iredale, 2001). En este trabajo se tratará de identificar si el tratamiento institucional contempla estas distinciones. En este sentido en un estudio realizado para la Secretaría del MERCOSUR (2006) sobre libre circulación de trabajadores se indica que la realidad de los grupos empresariales o sociedades establecidos en el MERCOSUR se encuentran con la ausencia de previsión normativa regional sobre la circulación de las sociedades, que se regula por algunas normas de derecho internacional como la de reconocimiento de las mismas y por la legislación interna de los países que integran el bloque. El estudio señala que la existencia de un Grupo de Empresas configura un ámbito circulatorio para el trabajador, dentro del cual se verá beneficiado con el resguardo de marcos y ventajas que, en caso contrario, no obtendría. De esta manera el Grupo Empresarial configuraría un marco paradigmático para la admisión de la libre circulación de trabajadores asalariados en el MERCOSUR, porque del mismo surgen parámetros sobre las dinámicas de la empresa y las necesidades o derechos del trabajador.

Por último, en la región existe un movimiento de personas con el objetivo de realizar sus estudios universitarios en otros países del MERCOSUR, pero que una vez recibidos están dispuestos a regresar a sus países de origen. Esto tiene que ver con las diferencias que existen entre los sistemas universitarios y las condiciones de acceso a la educación superior. Estos movimientos, en los casos de las profesiones que se encuentran más reguladas por los Estados, presionan para la celebración de acuerdos de reconocimiento de títulos. En Argentina, por ejemplo, el ingreso a las universidades de gestión estatal es irrestricto y no arancelado para los estudios de grado. Esto propicia la recepción de estudiantes extranjeros de países como Chile, donde los aranceles universitarios son elevados. Se estima que más de 5.000 chilenos estudian en universidades argentinas. El

caso de la UNILA (Universidad de la Integración Latinoamericana) recientemente creada en Brasil y ubicada en Foz do Iguazu también plantea nuevos desafíos. Esta universidad fue pensada como una universidad para la integración (luego de un fallido intento de creación de la universidad del MERCOSUR, iniciativa brasileña), por lo que otorga becas a estudiantes del MERCOSUR para realizar sus estudios de grado, con el compromiso de regresar a sus países de origen. El problema con esos estudiantes es que, cuando regresen, en determinadas carreras para poder ejercer su profesión deberán realizar el trámite de reconocimiento de títulos. Asimismo, recientemente la presidente Dilma Rousseff de Brasil anunció el lanzamiento de 75.000 becas que serán adjudicadas a estudiantes nacionales y extranjeros. Estas políticas de fomento de la movilidad de estudiantes, cuando están asociadas al cursado de la carrera completa, requieren de la resolución de las cuestiones de reconocimiento de títulos.

Todos estos aspectos serán tenidos en cuenta para el análisis sobre el enfoque que le ha dado el MERCOSUR al tratamiento del tema.

#### ***IV.2.a. Grupo de Servicios***

En 1995 se crea el grupo Ad Hoc de Servicios con el objetivo de elaborar el Acuerdo Marco para el Comercio de Servicios, iniciando las negociaciones del sector. El tratamiento de la libre circulación de servicios no fue abordado en los primeros años del MERCOSUR, dándole prioridad a la libre circulación de bienes. En diciembre de 1997 se firma el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios, Decisión N° 13/97, y en julio de 1998 se aprueban las Disposiciones Específicas Sectoriales y las Listas de Compromisos Específicos, Decisión N° 9/98. El Protocolo entró en vigencia a partir de diciembre de 2005, con la ratificación del tercer Estado. Los países que lo han ratificado son Argentina (en el año 2002), Uruguay y Brasil (en el 2005). A partir de la entrada de vigor se estableció una proyección de 10 años de negociaciones para la creación de una zona de libre mercado de servicios del MERCOSUR, lo que pone como horizonte temporal el año 2015 para completar el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios. Los avances en esta materia son relevantes ya que el modo 4 define a un prestador de servicios mediante la presencia de personas físicas de uno de los Estados Parte en el territorio de cualquier otro Estado Parte (Artículo II, punto 2b del Protocolo de

Montevideo). Esto implica la entrada y estancia temporal de personas vinculadas a un “suministro” de servicios (definido en el Protocolo de Montevideo en el mismo sentido que en el acuerdo AGCS/GATS de la OMC), tales como consultores, servicios profesionales, personas de nacionalidad extranjera que estén empleadas en una empresa proveedora de servicios, etc, pero no de trabajadores asalariados en busca de empleo. En el ámbito de las negociaciones de servicios el MERCOSUR aspira a eliminar las barreras del movimiento de personas concebido como un movimiento transitorio (Warckmeister, 2009). Sin embargo, estas negociaciones involucran otros ámbitos: normas laborales, normas sobre el reconocimiento de títulos y el ejercicio profesional y normas migratorias. En el artículo XI sobre “Reconocimiento” el Protocolo de Montevideo establece el compromiso de alentar a las entidades competentes en sus respectivos territorios a desarrollar normas y criterios mutuamente aceptables para el ejercicio de las actividades y profesiones pertinentes en la esfera de los servicios y a proponer recomendaciones al GMC sobre reconocimiento mutuo. En este sentido el artículo 4 de la Resolución N° 36/00 instruye al Grupo de Servicios a que elabore los términos de referencia para la negociación de normativa MERCOSUR, aplicable a la libre circulación temporaria de personas físicas proveedoras de servicios. Bajo ese marco se han creado varios instrumentos. En primer lugar el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario, aprobado por Decisión N° 25/03, que a la fecha no se encuentra vigente. Uruguay fue el primer país en internalizar la norma a través de la Ley 18.085, ratificada por el Poder Ejecutivo el 5 de enero de 2007 y publicada el 16 de enero de 2007; Brasil la internalizó en el año 2008 a través de Decreto Legislativo 000347/2008; Argentina está en proceso de internalización. Paraguay no requiere de ratificación parlamentaria, aunque aun no ha suscripto el Protocolo de Montevideo, por lo cual no aplica esta norma a pesar de haber firmado aprobado la resolución CMC. El objetivo de este instrumento es el otorgamiento de licencias, matrículas para la prestación temporaria de servicios profesionales en los Estados Parte del MERCOSUR, por parte de los organismos responsables del control y la fiscalización a nivel nacional. El acuerdo define como servicios profesionales a aquellos prestados por profesionales universitarios o de nivel superior y los profesionales de nivel técnico (Artículo 1). El mecanismo para el reconocimiento se da a través de la celebración de Acuerdos Marco de Reconocimiento Recíproco entre Entidades Profesionales y la elaboración de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias en el MERCOSUR. Quienes están facultados para celebrar dichos acuerdos son “Grupos de Trabajo” constituidos por profesión o grupos de profesiones conformados por organismos



profesionales responsables del control y la fiscalización del ejercicio profesional, tales como los colegios profesionales. Las entidades que deseen constituirse como un Grupo de Trabajo (en los términos del Mecanismo) deberán solicitar su reconocimiento al Grupo de Servicios y, a su vez, cuando alcancen acuerdos marco de reconocimiento deberán ser elevados al GMC, a través del Grupo de Servicios, para su aprobación. Al momento se han constituido tres Grupos de Trabajo en el marco de este acuerdo: la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR (CIAM), el Comité de Nutricionistas del MERCOSUR y la Confederación Inmobiliaria MERCOSUR (CIMECH). En los hechos este instrumento ha encontrado muchos obstáculos para comenzar a operar. Por un lado es un instrumento complejo en su mecanismo de aplicación y, además, diversos actores involucrados han señalado la dificultad que genera la asimetría normativa existente entre los cuatro países. A la fecha no se hay ningún acuerdo marco operativo. En el año 2007 CIMECH presentó un proyecto de acuerdo que se encuentra en el ámbito del Grupo de Servicios para su tratamiento. La CIAM es el grupo más avanzado y viene trabajando regularmente para alcanzar un acuerdo, quien además ha ejercido un papel fundamental en la creación de esta norma MERCOSUR. El avance más reciente ha sido la elaboración del “Documento de Trabajo para la Redacción del Acuerdo Marco de CIAM Internacional sobre Ejercicio Profesional Temporario. Lineamientos para Acuerdos Marco”, consolidado por Argentina y recientemente entregado a los representantes de los otros países para su consideración, en noviembre de 2011. Dicho documento contiene los elementos a tener en cuenta para la suscripción de los Convenios de Reconocimiento Recíproco que podrían darse entre entidades de matrícula bajo lineamientos establecidos de cada actividad profesional y de las respectivas jurisdicciones interesadas. En relación a las dificultades para avanzar en la implementación del Mecanismo, el Plan de Acción para la Profundización del Programa de Liberalización del Comercio de Servicios en el Ámbito del MERCOSUR, Decisión N° 49/08, establece la necesidad de profundizar los trabajos en el ámbito de la Decisión N° 25/03, con vistas al incremento de la movilidad temporaria de profesionales dentro del MERCOSUR, mediante la negociación de licencias y acuerdos de reconocimiento mutuo para el ejercicio profesional temporario.

Los otros tres textos complementarios que se han propuesto desde el Grupo de Servicios para facilitar el modo 4 son el Acuerdo de Exención de Visas entre Estados Partes del MERCOSUR, Decisión N° 48/00; el Acuerdo para la Creación de una Visa MERCOSUR,

Decisión N° 16/03 y el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales, Decisión N° 32/04. En relación al Acuerdo de Exención en el año 2000, en el ámbito de la RMI se comienza a trabajar sobre un proyecto para la exención de visados inferiores a los 90 días de estadía, prorrogable por un período equivalente de hasta 180 días. Si bien la norma se elevó para su aprobación desde la RMI, el Grupo de Servicios fue quien generó la iniciativa para tratar dar respuesta normativa al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios. El Acuerdo se aplica a las personas pertenecientes a las siguientes categorías: artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados; no ampara a los trabajadores autónomos o trabajadores con vínculo laboral que reciban remuneración en el país de ingreso; y establece que el extranjero deberá comprobar la condición de que pertenece a alguna de las categorías contempladas y que la contratación se realizó en el país de origen o de residencia habitual. El Acuerdo prevé que entrará vigencia a los 30 días del depósito de segundo instrumento de ratificación, pero a la fecha el único país que lo ha ratificado es Brasil. Sin embargo, Argentina y Brasil han firmado un Acuerdo bilateral de idénticas condiciones, que tiene vigencia entre ambos Estados. El instrumento fue firmado en diciembre de 1997 y entró en vigor en abril del año 2000. En la Declaración de Brasilia (RMI, noviembre de 2010) los Ministros asesorados por el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, se comprometieron mediante dicha declaración a adoptar las medidas necesarias a los efectos de no dar continuidad a este Acuerdo por haber sido superado en razón de la suscripción de acuerdos posteriores.

La Visa MERCOSUR tiene como objetivo establecer reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios del MERCOSUR. El Artículo 1 establece como sujetos de aplicación a gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior. El artículo 2 establece que la Visa MERCOSUR será exigida a las personas físicas nacionales, prestadoras de servicios de cualquiera de los Estados Partes, de las categorías señaladas anteriormente para la prestación de servicios en forma temporal en el territorio de una de las Partes. Para ello se exige, de acuerdo a lo establecido en el artículo, contrato para la realización de actividades remuneradas en el Estado Parte de origen o en el Estado Parte receptor, para estadías de hasta dos años que podrán ser prorrogadas solo una vez por un período

igual, es decir hasta un máximo de cuatro años. El beneficiario de la Visa no podrá ejercer ninguna actividad distinta de aquella para la cual fue autorizado, bajo pena de cancelación de la misma y deportación (Artículo 9). Además el artículo 7 en su punto 2 establece que la concesión de la Visa MERCOSUR no exime a sus beneficiarios del cumplimiento de las leyes y reglamentos de control de los oficios o profesiones reglamentadas, cuyas normas deberán ser respetadas en su ejercicio. En relación a su entrada en vigencia se estipula 30 días después del depósito de los instrumentos de ratificación por los cuatro Estados Partes, pero antes de ello, los Estados Partes que lo hayan ratificado podrán mediante cambio de Notas, dar inicio a su aplicación recíprocamente. El único país que no lo ha ratificado es Argentina. Este Acuerdo pretende profundizar los alcances del Acuerdo de Exención.

En lo que respecta al Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR, también incluye elementos que intentan facilitar la libre circulación. Por ejemplo en su artículo 3 establece que los Estados Partes se comprometen a facilitar a los empresarios de los demás Estados Partes su establecimiento y el libre ejercicio de sus actividades empresariales, agilizando los trámites para el otorgamiento de permiso de residencia y expedición de documentos laborales y de identidad. Además en su artículo 4.a se acuerda que a los empresarios que cumplan con lo establecido en el Acuerdo se les otorgará la visa de residencia temporaria o permanente. En relación a su entrada en vigor se estipula para los dos primeros Estados que lo ratifiquen, 30 días después del depósito del segundo instrumento de ratificación y para los demás signatarios 30 días después del depósito de los respectivos instrumentos de ratificación en el orden en que fueron depositados. Este instrumento en su conjunto intenta agilizar y flexibilizar los trámites para las actividades empresariales allí contempladas, en cuanto a tiempos y requisitos, favoreciendo a los nacionales del MERCOSUR. A la fecha el único país que no lo ha ratificado es Paraguay. El resto de los países han depositado los instrumentos de ratificación entre los años 2006 y 2007, siendo Argentina el primer país en hacerlo. Si bien es un acuerdo que se encuentra vigente, este instrumento fue superado por el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR tanto a nivel facilidades documentales y aplicación como de los beneficios que otorga.

Recientemente, a través de la Decisión N° 54/10 el CMC solicita al Grupo de Servicios a que conjuntamente con el SGT10, el SGT11 y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR a que presenten a la penúltima Reunión Ordinaria del GMC de 2011, un

análisis de los distintos instrumentos del MERCOSUR relativos al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios, a fin de determinar la necesidad de instrumentos adicionales. El informe fue presentado recientemente y allí se detalla un resumen de la normativa MERCOSUR existente en la materia, así como su estado en cuanto a la vigencia de los instrumentos, alcances y situación de implementación. Esta iniciativa forma parte de la necesidad de contar con un diagnóstico para poder avanzar en la materia. Asimismo demuestra la intención de analizar el tema tratando de encaminar un trabajo articulado entre los diferentes sectores que abordan el tema. La Decisión N° 54/10 tiene como objetivo reafirmar el compromiso de los Estados con el Plan de Acción para la Profundización del Programa de Liberalización del Comercio de Servicios en el Ámbito del MERCOSUR y de la liberalización; y para ello dar cumplimiento al cronograma acordado en el 2008.

Volviendo a la cuestión del reconocimiento de las profesiones debe destacarse la labor realizada por la CIAM, que ha impulsado el tema y realizado un trabajo complementario al Grupo de Servicios. A partir de 1989 las organizaciones profesionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay de agrimensura, agronomía, arquitectura e ingeniería comenzaron a reunirse con el objetivo de encontrar mecanismos que facilitarían el libre ejercicio profesional y fiscalización entre los países del MERCOSUR. En 1991 formalizan sus reuniones, las cuales se realizan de manera continuada, estableciendo acuerdos que son sentados en las Actas a través de resoluciones. A pesar de que han solicitado reiteradas veces constituirse como una reunión especializada del MERCOSUR bajo la órbita del GMC, no se les ha dado esta inserción en la estructura institucional, pero gozan de reconocimiento por parte del Grupo de Servicios quien tiene en cuenta los aportes y opiniones de la Comisión y que la ha considerado como un interlocutor legítimo. Asimismo, para temas específicos, la CIAM ha participado del Foro Consultivo Económico y Social. En este marco ha desarrollado un trabajo muy importante alcanzando algunos acuerdos que vale la pena mencionar. Aunque la CIAM no pertenece a la estructura institucional formal del MERCOSUR, los acuerdos y trabajos emanados de sus reuniones merecen una mención en este apartado, ya que han sido un insumo central en la generación de instrumentos por parte del Grupo de Servicios. En los primeros años de trabajo la CIAM elabora su reglamento interno, un código de ética y un Acuerdo sobre Atribuciones, Registros y Fiscalización (CIAM, ACTA IX REUNION, 1992). El Acuerdo establece con respecto a las incumbencias que:

“A todo profesional matriculado y habilitado en un país miembro del MERCOSUR que concurra a ejercer la profesión a otro, le será reconocida la incumbencia que le haya sido otorgada en su país de origen, siempre que la misma no exceda la incumbencia vigente, para el mismo título, en el país donde realice el ejercicio profesional”.

Bajo este Acuerdo, con respecto a la matriculación profesional en otro país se acuerdan los siguientes puntos:

“a) La matrícula profesional será otorgada por el organismo competente de cada país receptor, de acuerdo con su legislación. En ningún caso serán exigibles pruebas de idoneidad profesional, de conocimiento de la lengua local ni período mínimo de residencia en el país.

b) El profesional deberá respetar las normas que rijan en el país receptor el ejercicio profesional.

c) A los fines del control ético y disciplinario del ejercicio profesional, se deberá mantener actualizada la matrícula y/o habilitación en el país de origen”.

Por último, en relación al control matricular el Acuerdo dice que en los países donde no existan Colegios o Consejos Profesionales deberá promoverse la designación, por parte de la autoridad competente, de un organismo responsable del control matricular y ético-disciplinario, con atribuciones delegadas por el Estado, con el respaldo de un debido marco jurídico. En esta categoría estarían Uruguay y Paraguay, ya que a la fecha no poseen una ley nacional de colegiación. En Uruguay hay una ley que se encuentra hace varios años en el Congreso pero que a la fecha no ha logrado ser sancionada y en Paraguay diferentes asociaciones han elaborado diferentes proyectos que no han prosperado. Actualmente el Acuerdo sobre Atribuciones, Registros y Fiscalización no se aplica, aunque muchos de sus acuerdos han sido tomados en cuenta por los colegios que participan de la CIAM.

Por otro lado, la CIAM conformó comisiones integradas por profesionales por especialidad a los efectos de definir la equivalencia entre títulos de las distintas profesiones, (Resolución CIAM N° 06, 03 de Diciembre de 1992). En este sentido constituyeron cinco grupos: Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Ingeniería Civil e Ingeniería Especializada (Resolución CIAM N° 09, 04 de Diciembre de 1992). Posteriormente por Resolución N° 33 se comenzó a trabajar en las siguientes Profesiones Especializadas: Agrimensura; Agronomía; Arquitectura; Ingeniería Civil; Ingeniería Eléctrica, Electrónica y Telecomunicaciones; Ingeniería Mecánica, Aeronáutica, Naval e Industrial; Ingeniería Química, Geología y Minas. Estas Comisiones encontraron en el desarrollo de su trabajo

algunas dificultades técnicas y legales. Las carreras en general son similares en contenidos y currícula cuando coincide su denominación, pero los perfiles profesionales y campos laborales que abarcan son parcialmente diferentes para un mismo título. Argentina, Brasil y Paraguay son los más simétricos, planteando Uruguay algunas diferencias y menor cantidad de títulos. Pero la cuestión más compleja es que Paraguay y Uruguay tienen una forma de ejercer las profesiones con incumbencias establecidas por tradición, no formalmente, y no existe la obligación de registrar las tareas profesionales, por lo cual la tipificación de tareas es amplia mientras que Argentina y Brasil tienen claramente establecidas actividades reservadas a los títulos y atribuciones profesionales así como leyes de Colegiación y Registro de tareas profesionales según la provincia y la profesión. Además, Brasil, a través del CONFEA, ha modificado varias veces su normativa haciendo más compleja la búsqueda de equivalencias e incorporando una extraña metodología de atribuciones profesionales logradas por vía de capacitaciones parciales, que ha complicado la negociación, siendo el punto más conflictivo la Resolución 1.010/2005. De todas maneras, los trabajos de las Comisiones por Actividad Profesional implican unos efectos positivos en la medida en que van adelantando su trabajo y hay un intercambio de información fluido, así como un mayor número de profesionales y empresas que realizan consultas.

Posteriormente, en el año 1998 se elaboró la Propuesta sobre Servicios Profesionales Temporarios, la que fue adoptada por el Grupo de Servicios y elevada para su aprobación al CMC, el cual la aprueba en el año 2003 a través de la mencionada Decisión N° 25/03 (CIAM, Acta XXII REUNION, 1998). Es en este marco que la CIAM eleva la solicitud de constituirse como un grupo de trabajo, en los términos que lo estipula el Mecanismo de Ejercicio Profesional Temporario, reconocimiento que le fue otorgado en el año 2005. Sin embargo, resulta llamativo que a pesar de haber sido los creadores e impulsores de la aprobación de este mecanismo, no hayan podido firmar el Acuerdo Marco, ni logrado a nivel nacional la ratificación de la norma MERCOSUR. A la fecha han acordado el Reglamento de funcionamiento de las comisiones para determinar la forma de funcionamiento dentro del ejercicio profesional temporario y el plan de trabajo de las comisiones por actividad profesional, cuyo objetivo es establecer los criterios de equivalencia en la formación, sus alcances y competencias y experiencia mínima para otorgar licencias, matrículas y registros temporarios para los profesionales universitarios que pretendan desempeñar actividades fuera de su país de origen. El Plan estipula

etapas comprendidas por: Identificación del proceso de formación del egreso académico (en lo que concierne a duración mínima y máxima del curso, estructura de la carrera y su currícula, conteniendo el porcentaje de los contenidos básicos y técnicos, habilitaciones otorgadas con la formación profesional, relevamiento de los títulos correspondientes a cada profesión y sus consiguientes atribuciones, incumbencias profesionales, expedidas por la Institución, Entidad, Consejo o Colegio competente); relevamiento de la reglamentación profesional (legislación nacional y/o provincial), incluyendo las referentes a registros de autoría y responsabilidad técnica profesional; identificación y elaboración de propuestas de requisitos necesarios para el ejercicio profesional, así como de criterios de equivalencia en la formación, sus alcances o competencias correspondientes y experiencia mínima requerida; elaboración de propuestas para los registros de autoría y responsabilidad técnica profesional; preparación del documento final, aprobación dentro de la Comisión y elevación al Comité Ejecutivo.

Otra de las propuestas que han sido elevadas al GMC por parte de la CIAM es la eliminación de la traducción de documentación para trámites de reválida de títulos profesionales (CIAM, Acta X REUNION, 1992). Pero a la fecha esta propuesta no ha sido adoptada.

A pesar del intenso trabajo que ha realizado y continúa realizando, no ha logrado acuerdos que estén operativos y faciliten la movilidad de los profesionales. Sin embargo, la mayoría de las Resoluciones de la CIAM son tenidas en cuenta por los colegios que la integran; por ejemplo el Código de Ética del MERCOSUR es el código oficial de varias entidades como es el caso del Colegio de Ingenieros Civiles de la Provincia de Córdoba (Ley provincial 7674), otro ejemplo es la no solicitud de traducción de la documentación por parte del CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia) en Brasil para los profesionales del MERCOSUR.

En otro orden de cosas, debe señalarse que en este ámbito también se registra tempranamente la manifestación explícita de la necesidad de coordinación entre diferentes ámbitos de tratamiento de la temática. En las actas de la CIAM se menciona la recomendación de articulación con la Reunión de Ministros de Educación y el Grupo de Servicios. Específicamente se solicita la creación de una coordinación formal entre los grupos del MERCOSUR que estudian los acuerdos de reválidas de título y de ejercicio profesional; y reconocer e incorporar a cada delegación del CIAM por país, a la citada

coordinación (CIAM, Acta XIX REUNION, 1997). A pesar de que tal coordinación nunca fue constituida como una instancia formal, en los hechos, como se ha mencionado anteriormente, en un principio la CIAM logra una articulación y comunicación fluida con el Grupo de Servicios. En cuanto a su relación con el Sector Educativo del MERCOSUR, en los primeros años de tratamiento del sistema de acreditación regional (MEXA), el cual será abordado más adelante, algunos representantes de la CIAM también participaron realizando aportes a la construcción del mecanismo. Recientemente, en el caso de Argentina se ha iniciado un diálogo fluido entre los representantes del Grupo de Servicios, la CIAM y la CRC-ES del Sector Educativo del MERCOSUR, a los efectos de intercambiar información y potenciar las acciones iniciadas por estos ámbitos en materia de facilitación de circulación de profesionales. Estas acciones aun no se han institucionalizado a nivel de todos los países y resultan iniciativas incipientes en materia de articulación.

En términos individuales, Brasil ha implementado desde 1984, a través de la Resolución 295 de CONFEA – Modificada, un mecanismo que permite el ejercicio profesional para profesionales matriculados en el exterior. Hay dos mecanismos, uno para el ejercicio temporal, para aquellos extranjeros con permiso temporal, y otro para los profesionales con permiso permanente. Sin embargo en la práctica intervienen barreras para arancelarias que hacen que sólo se aplique cuando las empresas brasileras tienen interés en la incorporación de un profesional extranjero, mientras que cuando se trata de empresas extranjeras que quieren llevar profesionales extranjeros o de profesionales independientes que van contratados por particulares es muy difícil lograr la matriculación temporaria. Por su parte, la República Argentina exige que los graduados en el extranjero revaliden o convaliden los títulos universitarios y los Colegios y Consejos profesionales se amparan en la inexistencia de un marco normativo que les permita revalidar o convalidar los títulos universitarios ni aún para el Ejercicio Profesional Temporario. Esta condición limita el ingreso de profesionales extranjeros en forma legal por períodos cortos de trabajo y se constituye como una barrera indirecta, ya que estos trámites son lentos y engorrosos. En el caso de Paraguay y Uruguay plantean que al no tener colegiación obligatoria, no están dispuestos a aplicar la Resolución N° 25/03 frente a los impedimentos que san en el resto de los países.

Para las profesiones trabajadas por la CIAM, se pueden identificar posiciones nacionales. Brasil procura ingresar al mercado argentino por medio de muchas de sus industrias y sus empresas constructoras y consultoras que contratan profesionales locales para que



actúen en representación de sus empresas ingresando a la Argentina con visas de turista profesionales brasileros que actúan como ejecutivos de empresas. En el caso de Paraguay y Uruguay, al tener poca cantidad de profesionales de las especialidades de ingeniería y menos empresas vinculadas a esas áreas de envergadura, procuran demorar la implementación, prefiriendo en muchos casos la prestación de servicios en forma irregular. En Argentina las posiciones son diversas por criterios, ubicación y por las distintas profesiones involucradas. Las profesiones que ejercen principalmente en forma independiente temen la invasión de profesionales y empresas. Las que lo hacen en relación de dependencia con empresas multinacionales están más de acuerdo, ya que visualizan la posibilidad de crecimiento profesional y porque en general se trata de cargos laborales que no conllevan responsabilidad civil y que tienen en los hechos desde hace tiempo movilidad laboral. Una situación muy frecuente es que ante la falta de normativa regional y los obstáculos que presentan las normativas nacionales, muchos profesionales trabajan en empresas pero sin "firma", con algún profesional local que la presta, y esto permite el ejercicio del extranjero con mayor nivel de formación y experiencia, pero con menor salario muchas veces del que podría percibir de contar con un mecanismo que le permitiera la matriculación de manera expeditiva.

Para cerrar este apartado puede decirse, que si bien existen dificultades técnicas para la implementación de los mecanismos, los obstáculos principales son de carácter político.

#### ***IV.2.b. El Sector Educativo del MERCOSUR***

Como se mencionara en el apartado de antecedentes sobre libre movilidad, el Sector Educativo del MERCOSUR incorpora tempranamente la temática a través de sus planes de acción, especialmente a través de la creación de mecanismos para el reconocimiento de estudios y la homologación de títulos con el propósito de facilitar la circulación de estudiantes y profesionales en la región en el marco de la promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación. Más allá de los protocolos de reconocimiento de títulos en el nivel primario, secundario y de nivel medio no técnico y técnico; y el reconocimiento de títulos universitarios con fines académicos; el SEM ha trabajado a través de la CRC-ET y la CRC-ES en instrumentos y negociaciones que pueden realizar aportes directos a la libre

circulación de profesionales con implicancias para el ejercicio profesional. Me refiero a los avances en las negociaciones para la creación de un mecanismo de reconocimiento de títulos de educación técnica de nivel superior no universitario en el ámbito de las reuniones de la CRC-ET y los avances del Sistema de Acreditación Regional de Carreras de Grado "ARCUSUR" y el inicio de las negociaciones para un mecanismo regional de reconocimiento de títulos universitarios que habiliten al ejercicio profesional en el ámbito de la CRC-ES.

En relación a la CRC-ET, como se mencionara en el apartado de antecedentes, esta Comisión es la instancia especializada dentro de la RME que atiende a la educación técnica y profesional de nivel medio y superior no universitario. Hasta el año 2008 su trabajo se centró únicamente en el nivel medio técnico. En el 2004 la CRC-ET decide establecer un marco documental que facilite la comparabilidad de títulos técnicos profesionales a la luz de los acuerdos vigentes y observar el proceso de homologación desarrollado por Argentina, con el objeto de extraer conclusiones que enriquezcan la experiencia regional; a los efectos de elaborar durante 2005 un marco referencial para la compatibilización de titulaciones (MERCOSUR/REM/CCR/ CRC-ET /Acta N° 1/2004). Este tema recién se retoma en el año 2007, cuando se plantea la necesidad de actualización del protocolo aprobado en el año 1995, especialmente la revisión de las tablas de equivalencia. En esa ocasión también se acuerda iniciar la discusión sobre el reconocimiento de saberes por experiencia de vida para avanzar en mecanismos de certificación e instrumentos de evaluación y surge la necesidad de abrir el análisis para la incorporación del nivel técnico y tecnológico superior, no universitario (MERCOSUL/RME/CCR/XVII CRC-ET/ATA N° 02/08). Este impulso tuvo que ver con la incorporación de Venezuela a las reuniones de la Comisión y con el hecho de que la educación superior no universitaria no estaba siendo abordada por ningún ámbito dentro del Sector Educativo del MERCOSUR. Lo cierto es que, si uno analiza las actas de la CRC-ET en lo que va de 2008 a la fecha, no se encuentran avances en la materia. El Plan de Acción del SEM para el período 2011-2015 prevé la elaboración de un protocolo de homologación de títulos de educación técnica no universitaria y de nivel medio técnico, elaborado y aprobado para el 2015; como uno de los aportes de la CRC-ET a la construcción de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR. Es decir existe la intención de abordar la temática, pero aun se encuentra en un estado muy incipiente. De hecho aun no se han iniciado las negociaciones, ni existe

un plan de trabajo para ver cómo se abordará la temática. Los sistemas educativos para este nivel presentan una gran heterogeneidad y más allá de las voluntades requerirá de algún tiempo para encontrar una respuesta técnica al desafío planteado.

En relación a los títulos universitarios y al trabajo realizado por la CRC-ES, en el año 1998 los Ministros de Educación de los cuatro Estados Parte, más Bolivia y Chile, firman el Memorandum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Este instrumento crea un mecanismo piloto para la acreditación de títulos de grado del MERCOSUR, con criterios y estándares regionales que abarcó a las carreras de agronomía, ingeniería y medicina. La acreditación implica un proceso mediante el cual se otorga validez pública en términos de calidad académica a los títulos universitarios, pero que no otorga derecho al ejercicio profesional. El ciclo de acreditación comprendido por el MEXA acreditó 62 carreras:

**Tabla IV.3 MEXA: Cantidad de carreras acreditadas por titulación y por país**

	AR	BR	PY	UY	BO	CH	TOTAL
Agronomía	5	3	1	1	4	5	<b>19</b>
Ingeniería	6	6	5	6	6	0	<b>29</b>
Medicina	3	3	1	1	3	3	<b>14</b>
<b>Total: 62</b>							

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por la CONEAU

El mecanismo, una vez que finalizó un ciclo completo de acreditación de dichas carreras, fue sometido a un proceso de evaluación en el año 2006. En el Taller Regional de Evaluación, que tuvo lugar en Brasil en noviembre de 2006, se destacó la pertinencia del proceso experimental como estímulo para la mejora de la calidad de la formación a nivel del grado en las disciplinas y carreras involucradas en dicho proceso, para el conocimiento mutuo sobre los sistemas educativos de los países, para la incorporación de la cultura de la evaluación, así como para el conocimiento y la cooperación entre los países y la movilidad de estudiantes y docentes. En esta fase del proceso resulta llamativo que no se hace mención alguna a la facilitación de acuerdos para el

reconocimiento de títulos con el objetivo de la habilitación para el ejercicio profesional. Los resultados del Taller y las indicaciones resultantes de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) constituyeron las bases para la elaboración de la propuesta orientada a la implementación de un sistema permanente de acreditación de carreras de grado para el MERCOSUR. De esta manera en el año 2007 el mecanismo permanente es aprobado por los Ministros de Educación, denominado ARCUSUR y formalizado en el 2008 con la firma del Memorandum de Entendimiento sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, a través de la Decisión CMC 17/08. El mecanismo permanente definió su primer ciclo de acreditación para las carreras acreditadas por el MEXA más las carreras de arquitectura, enfermería, odontología y veterinaria, dando un total de 7 titulaciones. En los términos del Memorandum, la acreditación es entendida como:

“... el resultado del proceso de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado, estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación”. (I Principios Generales, punto 1).

Bajo este mecanismo las titulaciones que alcanza son definidas por los Ministros de Educación, a través de RANA, que opera bajo la órbita de la CRC-ES. A su vez, los criterios y estándares regionales de acreditación se definen por Comisiones Consultivas por titulación, propuestas por la RANA y designadas por la CRC-ES. La RANA es la principal responsable de las convocatorias y funcionamiento del sistema. El proceso de evaluación implica un procedimiento de autoevaluación y otro de evaluación externa, llevado a cabo por pares evaluadores de los países que adhieren al mecanismo. Los pares son capacitados en talleres nacionales y regionales. El alcance de las convocatorias de acreditación a nivel nacional es definido por cada Agencia Nacional de Acreditación. En los casos de los países que no poseen dicho organismo, se han designado comisiones ad hoc; y en otros casos se ha dado impulso a la creación de la institución correspondiente (en Paraguay fue creada y en Bolivia y Uruguay se está discutiendo un proyecto para la creación de las respectivas agencias). La adhesión al ARCUSUR es voluntaria y las carreras pueden solicitarla a la Agencia Nacional de Acreditación al momento en que se abren las convocatorias. Como criterio mínimo y común las carreras deben tener validez nacional en el país de origen y tener egresados. Además, los países establecen requisitos nacionales que muchas veces se encuentran

ligados a condiciones de la acreditación nacional. De esta manera no todas las carreras oficiales de las titulaciones o carreras nacionales de las siete comprendidas por el mecanismo pueden acceder al proceso de acreditación regional. Este recorte del universo que realizan los Estados está ligado, entre otras cosas, a las capacidades operativas y presupuestarias para hacer frente al proceso de acreditación regional. La acreditación tiene vigencia por un plazo de seis años y es reconocida por los Estados Miembros del MERCOSUR y los Asociados que adhieren al Acuerdo. Actualmente participan del mecanismo Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Venezuela, Colombia y recientemente se está incorporando a las reuniones de la RANA Ecuador. Al momento se ha realizado el primer ciclo de acreditación con carreras aun en proceso de evaluación. A la fecha ARCUSUR ha acreditado cerca de 50 titulaciones, pero con un gran número de carreras en proceso de acreditación cuyos dictámenes se estima que estén entre finales de 2011 y principios de 2013. En total se prevé la acreditación de cerca de 450 titulaciones para el primer ciclo.

**Tabla IV.4 ARCUSUR: Carreras previstas a convocar por país**

PAÍS	1º CONVOCATORIA		2º CONVOCATORIA		3º CONVOCATORIA	4º CONVOCATORIA		TOTAL
	Nº cursos Agronomía	Nº cursos Arquitectura	Nº cursos Enfermería	Nº cursos Veterinaria	Nº cursos Ingeniería	Nº cursos Medicina	Nº cursos Odontología	
AR	8	9	8	10	20	8	6	69
BR	20	20	20	20	60	20	20	113
PY	7	3	2	2	15	4	3	36
UY	1	2	2	1	10	1	2	100
BO	5	4	8	3	10	8	6	44
CH	5	2	18	4	25	5	5	64
CO	--	--	--	--	--	4	4	8
VZ	9	4	3	3	10	s/d	s/d	29
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>44</b>	<b>61</b>	<b>43</b>	<b>150</b>	<b>50</b>	<b>46</b>	<b>449</b>

Fuente: CONEAU

**Tabla IV.5 ARCUSUR: Carreras acreditadas a noviembre de 2011**

Carrera/País	AR	BR	PY	UY	BO	CH	VZ	CO	TOTAL
Agronomía	8		1		4	4	6		23
Arquitectura	9		2		4	1			16

Veterinaria	6		1						7
Enfermería	4		2						6
Ingeniería	2		1						3
Odontología									0
Medicina									0
TOTAL	29		7		8	5			49

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el Ministerio de Educación de Argentina.

Está prevista durante el primer semestre de 2012 la organización de un seminario regional de evaluación del Sistema, a los efectos de analizar el desarrollo y resultados del primer ciclo de acreditación del ARCUSUR, para poder realizar mejoras al mecanismo y establecer los términos de las convocatorias futuras. A pesar de que el Memorandum en los hechos se encuentra operando, solo Argentina y Uruguay han lo han ratificado. Brasil ya cuenta con el instrumento de ratificación pero a la fecha no ha hecho la notificación. En el caso de Colombia, ni siquiera ha firmado la adhesión al Memorandum, a pesar de estar participando. Esta es una situación muy particular, donde no se cumple lo que ocurre en la mayoría de los casos donde la no aprobación de la norma MERCOSUR demora u obstaculiza la implementación de los acuerdos. Por el contrario, actualmente en los hechos el ARCUSUR se encuentra funcionando como un acuerdo de cooperación interinstitucional, donde participan los Ministerios de Educación y las Agencias de Acreditación, con financiamiento de los Estados Parte, sin importar que a nivel MERCOSUR el acuerdo no haya entrado en vigor. Lo que tiene vigencia no es la aprobación en tanto norma MERCOSUR (Decisión CMC 17/08), sino el acuerdo interinstitucional firmado por los Ministros de Educación. Por otro lado, debe destacarse que a la fecha Brasil no ha acreditado ninguna carrera, incumpliendo el cronograma de acreditación acordado por los países. Las razones esgrimidas tienen que ver con dificultades burocráticas que le impedirían efectuar los pagos a los pares evaluadores extranjeros. Aunque recientemente ha aprobado a través de su normativa interna el Memorandum, esta demora en siquiera comenzar las acreditaciones, a poco de concluir el primer ciclo, hace peligrar la credibilidad del sistema y pone en tela de juicio la voluntad política de Brasil de apoyarlo. Al respecto la CRC-ES y la instancia superior el Comité Coordinador Regional han efectuado reclamos constantes a Brasil, quien continúa

sosteniendo que apoya el proceso. Pero los reclamos continúan en una instancia técnica, sin pasar a instancias más políticas.

Las agencias nacionales de acreditación fueron convocadas para participar tanto del diseño como de la implementación del mecanismo regional. La CONEAU por Argentina, la CNAP por Chile y la CONAES por Brasil, quienes aportaron su experiencia en la instrumentación de los procesos y posibilitaron la capacitación y cooperación para los países que aún no contaban con agencias, como el caso de Bolivia, Paraguay y Uruguay (Robledo y Caillón, 2009). Por otro lado, en el inicio de la creación del sistema el GMC influyó sobre la RME para la creación de un instrumento que permitiera el reconocimiento de los títulos universitarios. Esto estuvo motivado en vistas a la firma del Protocolo de Montevideo, donde se comenzó a estudiar la posibilidad del tránsito de profesionales en la región (Robledo y Caillón, 2009). Dentro del SEM ya se habían aprobado los instrumentos para el reconocimiento académico, por lo que el paso siguiente lo constituía la elaboración de un mecanismo para el ejercicio profesional. Es por ello que en 1996 se convoca la primera reunión para estudiar alternativas de reconocimiento de títulos, de la cual participaron representantes de los cuatro países miembros, donde se discutió como una alternativa orientada a desburocratizar la reválida de títulos un mecanismo de evaluación y acreditación (Robledo y Caillón, 2009). Esta alternativa implica un enfoque donde se acepta que la formación universitaria es heterogénea, tanto en lo que respecta a conocimientos y competencias profesionales como a la calidad de la formación recibida y por lo tanto el mecanismo para el reconocimiento debe analizar y conocer los estudios realizados para la obtención de los títulos respectivos entre los países integrantes, para luego negociar un acuerdo que permita la libertad de ejercicio académico y profesional (Robledo y Caillón, 2009). A pesar de que el mecanismo surge como una propuesta para encontrar un instrumento que proporcionara una forma más expeditiva para el reconocimiento de los títulos a los efectos de la habilitación profesional en la región (Hermo, 2006), finalmente se resuelve que la acreditación regional solo otorgaría una validación sobre la calidad académica sin derecho per se al reconocimiento para el ejercicio. En su momento los países no lograron alcanzar un acuerdo para que el mecanismo se constituyese en la garantía para el reconocimiento que habilitase al ejercicio profesional y en su lugar optaron por avanzar en la experiencia y evaluar posteriormente sus resultados, demorando el acuerdo sobre un mecanismo de reconocimiento. No obstante ello, el Memorandum establece en su sección IV. 3, que:

“La acreditación en el Sistema ARCU-SUR será impulsada por los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, como criterio común para facilitar el reconocimiento mutuo de títulos o diplomas de grado universitario para el ejercicio profesional en convenios, o tratados o acuerdos bilaterales, multilaterales, regionales o subregionales que se celebren al respecto”.

Transcurridos más de diez años de la experiencia regional de acreditación, a iniciativa de Argentina se lleva a la mesa de negociación a partir del año 2009 la necesidad de avanzar en un sistema de reconocimiento de títulos para el MERCOSUR que traspase la barrera del mero reconocimiento académico y permita el ejercicio profesional, para aquellas carreras que hayan sido acreditadas por el sistema de acreditación regional (Acta XXXII Reunión CRC-ES, noviembre de 2009). Posteriormente, en el año 2010 bajo la presidencia Pro Tempore de Argentina, se reúne por primera vez el Grupo de Trabajo para el Reconocimiento de Títulos de Grado del MERCOSUR. Allí se llega a algunos acuerdos para avanzar en las negociaciones, aprobándose el Plan de Trabajo que explicita la necesidad de profundizar las implicancias de la acreditación y vincular el reconocimiento de títulos con el Sistema ARCUSUR, basado en el objetivo de logro de calidad de la Educación Superior. El Plan establece como meta la reválida de los títulos de grado en carreras acreditadas a partir del Sistema ARCUSUR y como objetivo, la construcción colectiva y regional de un mecanismo que viabilice dicha meta. Para ello, los lineamientos generales acordados son:

“a. El proceso estará basado en la garantía de la calidad de las carreras.

b. El proceso se implementará a partir de acuerdos de reválida de títulos de las carreras acreditadas por el Sistema ARCUSUR a realizar por las universidades públicas, sujeto a un análisis específico de cada titulación.

c. El ingreso de cada institución de educación superior pública al Sistema ARCUSUR implicará el compromiso de revalidar dichos títulos. d. El proceso de reválida no exigirá requisitos académicos adicionales” (Anexo IV, I Reunión del Grupo de Trabajo para el Reconocimiento de Títulos de Grado del MERCOSUR).

El Plan prevé la realización de seminarios nacionales y un seminario regional para someter a discusión la creación del mecanismo, los cuales serán realizados durante el segundo semestre de 2011 y el primer semestre 2012 respectivamente. Además, el Plan contempla que en simultáneo con el trabajo tendente a la construcción del mecanismo de reválida se abordarán los aspectos relativos al ejercicio profesional específicos para cada titulación, de manera de vincular la reválida de los títulos con la habilitación y la superación de asimetrías. Esto tiene que ver con las competencias de los colegios profesionales y las diferencias existentes en los diferentes países de los sistemas que



operan una vez reconocido el título; en el entendido de que esta cuestión excede las competencias del Sector Educativo y por lo tanto requiere de una articulación con otras instancias. La propuesta del SEM es construir un sistema de reválida automática para las carreras que hayan sido acreditadas por ARCUSUR. Al respecto deben realizarse varias observaciones. Por un lado, se acordó que el mecanismo de reconocimiento operará a través de un sistema de reválida y no de convalidación, competencia de las universidades públicas. Esto se debe al planteo realizado por Brasil sobre su normativa nacional y las limitaciones que esta presenta, donde se estipula que la reválida es el único procedimiento admitido para reconocer títulos extranjeros. Por otro lado, al asociar el reconocimiento automático a la acreditación se limita el universo de títulos susceptibles de ser homologados, ya que son tan solo aquellos de los egresados de las carreras acreditadas, que fueron expedidos en el período en el que la acreditación se encuentra vigente. A pesar de las limitaciones el mecanismo permitiría abrir camino y podría proporcionar un dispositivo de presión en si mismo para ampliar el universo. Brasil es uno de los Estados más reticentes a suscribir acuerdos de reconocimiento que impliquen el ejercicio profesional. Esto ya ha sido comentado en el apartado de antecedentes del tratamiento del tema de la libre circulación, en el subapartado del Sector Educativo del MERCOSUR, a través del caso del Acuerdo de Admisión de Títulos. De hecho la demora de Brasil en comenzar con las acreditaciones también pone en tela de juicio la voluntad de avanzar con los acuerdos en materia de reconocimiento. Como se comentara en la introducción de esta sección, la tendencia más reciente es la suscripción de convenios de reconocimiento automático basados en los sistemas nacionales de acreditación. Siendo Argentina uno de los países de la región que más ha avanzado en este sentido a nivel bilateral, ha presionado en el marco regional para que el ARCUSUR se constituya en el mecanismo MERCOSUR que permita la suscripción de un acuerdo multilateral profundizando los alcances de la acreditación regional y dando cumplimiento a su objetivo inicial. Por su parte Paraguay, y especialmente Uruguay, presentan reticencias, por el hecho de que en dichos países no hay colegiación obligatoria. Esto implica que una vez reconocido el título el profesional se encuentra habilitado para ejercer la profesión, a diferencia de Brasil y Argentina, que tiene colegiación obligatoria. De todas maneras, el tema ha sido tratado por el Consejo Directivo Central de la UDEALAR, quien ha emitido una opinión favorable al reconocimiento de títulos en base a las carreras acreditadas (Consejo Directivo Central, Resolución N° 10 del 23 de marzo de 2010).

A pesar de las limitaciones, este mecanismo, que plantea un esquema de reconocimiento supeditado a la acreditación, permite una solución en el caso de los países como Uruguay o Bolivia que no tienen agencia nacional de acreditación de la calidad y parece lógico el planteo de que si el MERCOSUR cuenta con una base de trabajo común que acredita niveles comunes de calidad, esta pueda operar como sustento de reconocimiento, ya que aporta los dos elementos fundamentales que son el conocimiento de los sistemas de formación y la confianza mutua sobre la calidad de los títulos. Por otro lado, el mecanismo regional que es un procedimiento costoso en términos de recursos financieros, de gestión y técnicos, debería conducir en un futuro a que los procesos regionales y nacionales de acreditación converjan de cierta forma, propiciando la optimización de los recursos de las Agencias y las Instituciones de Educación Superior (Robledo y Caillón, 2009). Debe tenerse en cuenta que en los países del MERCOSUR el desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación tiene grados de avances diferentes y atiende a particularidades distintas de acuerdo a las características de los sistemas universitarios nacionales. Por ejemplo, a partir de este proceso MERCOSUR, Paraguay crea su agencia nacional, la ANEAES y Bolivia y Uruguay comienzan a discutir una ley para la creación de sus respectivas agencias. No obstante ello Robledo y Caillón (2009) nos recuerdan que debe tenerse en cuenta que los propósitos de la acreditación nacional y regional no son enteramente idénticos ya que en el ámbito nacional los procesos se orientan a la regulación del sistema de educación superior y en algunos casos incluso su financiamiento; mientras que en el ámbito regional los propósitos se ubican más en el largo plazo, propiciando mejor conocimiento y comprensión de los sistemas de educación superior en la región, el desarrollo de la cultura de la evaluación, y en el mediano plazo, la facilitación del reconocimiento de los títulos profesionales, emitidos por las carreras acreditadas.

#### ***IV.2.c. SGT11- Salud: Subcomisión de Desarrollo y Ejercicio Profesional***

La Subcomisión de Desarrollo y Ejercicio Profesional es una de las subcomisiones dependientes de la Comisión de Servicios de Atención a la Salud (COSERATS), perteneciente al Subgrupo de Trabajo N° 11 – Salud que se encuentra en la órbita del

GMC. El SGT11 fue creado en diciembre de 1996 y sus pautas negociadoras han ido actualizándose a través de las Resoluciones N° 04/98, 21/01, 06/05 y 13/07. De acuerdo a esta última, el Subgrupo tiene como tareas generales armonizar las legislaciones y directrices, promover la cooperación técnica y coordinar acciones entre los Estados Partes referentes a la atención a la salud, bienes, servicios; materias primas y productos para la salud; ejercicio profesional; vigilancia epidemiológica y control sanitario, con la finalidad de promover y proteger la salud y la vida de las personas y eliminar los obstáculos injustificables al comercio regional y la atención integral y de calidad, contribuyendo de esta manera al proceso de integración (RES GMC N° 13/07). En la pauta negociadora, se establece que una de las tareas que competen a este SGT es proponer y coordinar directrices con miras al desarrollo de los profesionales de la salud, para su ejercicio profesional en el ámbito del MERCOSUR, así como proponer criterios a ser tomados en cuenta para la aplicación de la Decisión N° 25/03, es decir para el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario. En relación a la Subcomisión de Desarrollo y Ejercicio Profesional, del análisis de las pautas negociadoras se desprende una evolución sobre sus tareas y alcances. En sus inicios el tema del ejercicio profesional de la salud fue encarado principalmente desde una perspectiva de intercambio de información sobre los requisitos de habilitación profesional para el nivel superior, técnico y auxiliar; los sistemas de control del ejercicio profesional y el reconocimiento de especialidades (Resolución N° 04/98). En el año 2000 se aprueba la Resolución N° 73/00, sobre una lista de las especialidades médicas comunes en el MERCOSUR, conformada por 29 especialidades. La norma establece como fundamento la necesidad de contar con normas básicas armonizadas para el ejercicio profesional del médico en vistas a avanzar con los objetivos del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR que instituye principios y disciplinas para el libre comercio de servicios entre los Estados Partes. Dado que se identifican diversas modalidades de formación y reconocimiento de las especialidades médicas en cada uno de los Estados Partes; resulta necesario iniciar un proceso de armonización. Allí se establece que los Estados Partes deberán presentar en un plazo de seis meses las modalidades existentes para la formación y reconocimiento del especialista, a fin de iniciar el proceso de armonización que deberá estar completo en un plazo no superior a dos años. Asimismo aporta algunos criterios y lineamientos para el proceso de armonización: consideración de criterios tales como tiempo de formación, contenido de la especialidad, formas de evaluación y otros que se consideren necesarios. En el año 2001, con la nueva pauta negociadora,

(Resolución N° 21/01), el enfoque no varía sustancialmente. Allí se introduce el tema del registro del ejercicio profesional y un plan de trabajo para la Subcomisión, con un horizonte de realización de 9 meses, donde se contempla el análisis de las siguientes profesiones: Médico, Enfermero, Odontólogo, Farmacéutico, Nutricionista, Psicólogo, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Bioquímico, Asistente Social, Tecnólogos y otras profesiones. Las primero cinco profesiones se incluyen en una lista de profesiones prioritarias para ser abordadas en primera instancia. Este plan dio como resultado los Principios Éticos Médicos del MERCOSUR (Resolución N° 58/01) y la elaboración de la Matriz Mínima de Registro de Profesionales de Salud del MERCOSUR, aprobada por Resolución N° 27/04.

En el año 2005, con la Resolución N° 06/05 se acuerdan unos lineamientos más detallados, que se conservan con algunas especificaciones en la pauta aprobada en el 2007 por Decisión N° 13/07. Allí se establece que la Subcomisión de Desarrollo y Ejercicio Profesional debe:

- Identificar y especificar, en función de las necesidades y de las políticas de salud de los Estados Partes qué profesiones y áreas de actuación serán priorizadas;
- Definir criterios de evaluación y certificación de profesionales y especialistas, teniendo en cuenta la actuación de las entidades formadoras en los Estados Partes.
- Desarrollar el proceso de compatibilización de las especialidades de las profesiones de salud de nivel superior:
  - a) Identificar el contenido de la formación de las especialidades médicas prioritarias y comunes a los Estados Partes (desarrollo curricular) y las instituciones habilitadas, tendientes al reconocimiento recíproco;
  - b) Identificar y priorizar las especialidades de las demás profesiones de salud de nivel superior, tendientes al reconocimiento recíproco.
- Definir y acompañar el proceso de implementación de la Matriz Mínima para el ejercicio profesional:
  - a) Estructurar y compatibilizar sistemas informatizados que contemplen las informaciones definidas por la Resolución N° 27/04 “Matriz Mínima de Registros Profesionales de Salud del MERCOSUR”;

- b) Desarrollar directrices para un Sistema de Monitoreo de la Implementación de la Resolución 27/04 “Matriz Mínima de Registro de Profesionales de Salud del MERCOSUR”;
  - c) Identificar y compatibilizar los criterios de sanciones aplicadas a los profesionales de la salud de nivel superior en los Estados Partes, considerando la Resolución N° 27/04 “Matriz Mínima de Registro de Profesionales de Salud del MERCOSUR”;
  - d) Identificar los criterios para solicitar autorización para ejercer actividad profesional de salud en los Estados Partes;
  - e) Identificar los organismos reguladores de la práctica profesional en los Estados Partes, en los aspectos: formación y regulación del ejercicio profesional con el objetivo de compatibilizar los instrumentos de regulación;
- Identificar las necesidades de conocimiento sobre desarrollo y ejercicio profesional de los Estados Partes, tendientes a dar insumos para avanzar en el proceso de armonización normativa.

En el año 2006 se aprueba la Resolución N° 66/06 sobre profesiones de la salud del MERCOSUR, a los efectos de definir parámetros sobre los cuales avanzar en la implementación de la Matriz Mínima e iniciar la implementación de la misma entre las profesiones de salud de grado universitario, comunes a los Estados Partes, definidas en dicha Resolución:

**Tabla IV.6 Matriz Mínima: Lista de profesiones**

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
MÉDICO	MÉDICO	MÉDICO	DOCTOR EN MEDICINA	MÉDICO
FARMACEUTICO	FARMACEUTICO	FARMACEUTICO Y EQUIVALENTES(*)	QUÍMICO FARMACEUTICO	FARMACEUTICO
BIOQUÍMICO	FARMACEUTICO-BIOQUIMICO	BIOQUÍMICO	BIOQUÍMICO	BIOANALISTA

ODONTÓLOGO	ODONTÓLOGO	ODONTÓLOGO	DOCTOR EN ODONTOLOGÍA	ODONTÓLOGO
LICENCIADO EN ENFERMERÍA	ENFERMERO	LICENCIADO EN ENFERMERÍA	LICENCIADO EN ENFERMERÍA	LICENCIADO EN ENFERMERÍA
LICENCIADO EN NUTRICIÓN	NUTRICIONISTA	LICENCIADO EN NUTRICIÓN	LICENCIADO EN NUTRICIÓN	LICENCIADO EN NUTRICIÓN Y DIETÉTICA
PSICÓLOGO	PSICÓLOGO	LICENCIADO EN PSICOLOGÍA	LICENCIADO EN PSICOLOGÍA	PSICÓLOGO

(\*) Doctor en Farmacia, Químico-Farmacéutico. Fuente: Resolución CMC N° 66/06

La Matriz es un instrumento que fue construido a los efectos de contar con un registro de profesionales de la salud en los países del MERCOSUR bajo un modelo único, con información mínima armonizada a los efectos de facilitar la libre circulación de profesionales en el MERCOSUR en el ámbito de la salud. Actualmente se encuentra en aplicación prácticamente plena en Argentina, Paraguay y Uruguay. Su aspecto más importante es la inclusión sobre la información de sanciones de los profesionales de la Salud. Dicha Matriz incluye la información sobre la certificación de ética profesional, que es el trámite por el cual se certifica que un profesional se encuentra inscripto en el Registro y que no posee sanciones por incumplimiento de las leyes vigentes. En el caso de Brasil, la Matriz no ha sido aplicada porque el control pleno del registro y certificación se encuentra en los colegios profesionales, quienes no han accedido a colaborar con el Ministerio de Salud, que es quien se sienta en la mesa de negociación ante el SGT 11. Al respecto, el máximo avance que ha logrado Brasil es la firma de convenios con los Consejos Profesionales para el reporte de la información y la difusión del Manual de Instrucción de la Matriz Mínima de Profesionales, como herramienta de difusión e implementación de la Matriz Mínima (Acta SGT N° 11 "SALUD"/COMISIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA SALUD/SUBCOMISIÓN DE DESARROLLO Y EJERCICIO PROFESIONAL/ACTA N° 01/10).

Por otro lado, en el marco de esta Subcomisión se ha trabajado sobre la comparación de los perfiles profesionales en diferentes profesiones médicas. Actualmente se están confeccionando matrices comparativas para enfermería, nutricionista, odontología y farmacia/bioquímica. Además se están considerando las siguientes especialidades médicas para realizar también un trabajo comparativo: medicina interna/clínica Médica, medicina familiar/medicina de familia/medicina general, pediatría, cirugía, general, tocoginecología/gineco-obstetricia, obstetricia y ginecología. En este sentido se está

trabajando sobre la consideración, para tal trabajo comparativo, de los siguientes aspectos:

- Definición de especialidad
- Formas de obtención
- Tipo de institución formadora
- Pre-requisitos del aspirante
- Perfil de profesores/evaluadores
- Carga horaria de la especialidad
- Acreditación/reconocimiento de la especialidad
- Financiamiento/beca del proceso de formación

En relación a la articulación de la Subcomisión con otras instancias del MERCOSUR, debe destacarse las gestiones realizadas con el Sector Educativo. Inicialmente el área de salud identificó varios puntos a su entender requieren ser trabajados con educación: la dificultad de articulación entre las Universidades y el sector salud en los Estados Partes, la creación de carreras para profesiones que no necesariamente responden a una necesidad del sector salud, los acuerdos sobre ejercicio profesional y acciones para la capacitación de recursos humanos en determinadas áreas prioritarias de la salud para los Estados Parte del MERCOSUR. En el año 2010, bajo la presidencia pro tempore de Argentina la Subcomisión invitó a representantes del CCR y de la CRC-ES del SEM para participar de la reunión de la subcomisión e intercambiar información sobre los avances de ambos sectores, a los efectos de encontrar puntos de trabajo conjunto. A partir de ese momento la Subcomisión de Desarrollo y Ejercicio Profesional y la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior semestralmente organizan dos reuniones conjuntas, donde se ha trabajado sobre la elaboración de una agenda común consensuada en los siguientes puntos:

- Elaboración de un glosario, donde se acuerden los siguientes términos y frases: acreditación, reconocimiento, habilitación y “los profesionales que hallan obtenido su títulos por reconocimiento, van a tener las mismas condiciones de egreso que los nacionales”,
- Requisitos de reciprocidad para el ejercicio en cada uno de los Estados Parte. Identificación de diferencias y puntos en común.

- Perfiles de egreso – ARCUSUR. Trabajar en forma conjunta sobre el concepto de capacidades de acción o competencias, para mejorarlo desde las profesionales que se prioricen entre ambos sectores.
- Nuevas carreras: Análisis de escenarios posibles para la articulación de profesionales con carreras no equivalentes en los diferentes Estados Parte.
- Priorización de mecanismos de acreditación de títulos de profesiones de la salud.
- Habilitación y condiciones para el ejercicio de profesionales de la salud que ejerzan en las zonas de frontera.

Esta agenda de trabajo ha sido aprobada recientemente en ocasión de la XXXIX Reunión de la CRC-ES que tuvo lugar en Montevideo en agosto de 2011. Por otro lado, la Subcomisión también trabaja conjuntamente con el CCR del SEM a los efectos de comenzar algún trabajo de coordinación en acciones que involucren a otras áreas de educación, tales como la Comisión de Formación Docente y Tecnológica.

#### ***IV.2.d. SGT 10 – Formación y Certificación Profesional***

El tema de la formación y certificación profesional en el ámbito del SGT11, posteriormente denominado SGT10, fue abordado desde sus inicios. Primero a través de la Comisión N° 4 de Formación Profesional y posteriormente por la Comisión II de Empleo, Migraciones, Calificaciones y Formación Profesional. La Comisión 4 se reúne por primera vez en 1992 y se aboca a la tarea de la realización de un diagnóstico sobre la formación profesional en los cuatro países, con el objetivo de intercambiar información y contar con elementos que permitieran el diseño de políticas; entre otras para la armonización del sistema de reconocimiento de aptitudes profesionales (Doval Albornoz). La Comisión N° 4 trabajó sobre tres acciones, el reconocimiento y equivalencia de calificaciones ocupacionales en el MERCOSUR (SGT 11/Comisión 4/Acta N° 4/92), la creación de un sistema de información sobre formación profesional (SGT 11/Comisión 4/Acta N°4/92) y la creación de un sistema regional de cooperación sobre formación profesional (SGT11/Comisión 4/Acta N° 7/93). En relación al tema del reconocimiento y equivalencia de las calificaciones ocupacionales en 1993 la Comisión aprueba el Proyecto y el SGT11 lo



eleva al GMC para su aprobación. Los objetivos específicos del mismo eran (de acuerdo con la transcripción realizada por Doval Albornoz):

- consolidar la estructura administrativa y funcional que permita la planificación y el desarrollo de un sistema subregional de equivalencias y recogimiento de las calificaciones ocupacionales de trabajadores de los países del MERCOSUR
- disponer de metodologías y procedimientos para la consolidación de un sistema de equivalencias y reconocimiento de las calificaciones ocupacionales, así como de las técnicas para el diseño, elaboración y análisis de los instrumentos necesarios para constatar el dominio de las competencias laborales
- capacitar en metodología y proceso de equivalencia y certificación de calificaciones ocupacionales al personal de los cuatro países
- contar con un banco de elementos de pruebas ocupacionales, en las ocho o diez áreas seleccionadas como prioritarias, para iniciar la aplicación del sistema de equivalencias y reconocimiento de calificaciones
- preparar las disposiciones técnicas y jurídicas nacionales y regionales que permitan acreditar las equivalencias y el reconocimiento de las calificaciones ocupacionales, independientemente de la forma cómo ellas fueron adquiridas.

El proyecto sólo se implementó en una primera fase inicial a nivel nacional, ya que para una segunda etapa requería de un financiamiento externo que se pretendía solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta segunda fase del proyecto no pudo implementarse porque el Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (CCT) nunca lo aprobó, a pesar de las reiteradas recomendaciones del SGT 11 al GMC (Doval Albornoz).

La Comisión N° 4 se reúne por última vez en 1994 y posteriormente se produce una interrupción en las actividades del Subgrupo, retomando su trabajo a través de la Comisión temática II en el marco del ahora denominado SGT10. En 1995 se establecen las líneas de trabajo para el tema de la formación profesional y se decide estructurar un sistema de certificación ocupacional que permita el reconocimiento de competencias formales e informales, asociado o no a la escolaridad, para fines del ejercicio ocupacional, a ser construido en un plazo de dos años (SGT10/Acta N°1/95). Asimismo se plantea incrementar un sistema de cooperación técnica en los países miembros del MERCOSUR,

en el campo de la educación profesional, comprendiendo la ejecución directa de cursos y entrenamientos, oferta de pasantías de estudios, formación de formadores, investigaciones, metodología de enseñanza, materiales didácticos, tecnología educacional en general, para ser realizado en un plazo de 6 meses; y continuar los trabajos tendientes a implantar un sistema de información común sobre Institutos de formación y cursos de calificación y recalificación laboral, a realizarse en un plazo de 12 meses. Doval Albornoz, quien participó de las reuniones por el sector gubernamental de Uruguay, sostiene que en 1997 se opta por priorizar el sistema de certificación ocupacional por sobre el resto de las acciones incluidas en la pauta negociadora relacionadas a la formación profesional. Para avanzar en la materia se desarrolló un seminario donde se discutió la temática y los países presentaron propuestas para la implementación del sistema (SGT 10/Comisión II/ACTA N° 01/97). En este período, según Doval Albornoz se producen avances significativos al pautarse la instrumentación de un plan piloto de naturaleza descriptiva sobre la metodología existente en cada país en esta materia, en dos sectores de actividad que cada Estado debía seleccionar. Para la ejecución de dicho plan se establecieron las siguientes acciones a ser desarrolladas en el plazo de un año: definir conceptualmente la noción de certificación ocupacional en la región; selección de dos sectores de actividad para la elaboración del plan piloto; proponer el organismo especializado de apoyo en el tema de certificación ocupacional; y recabar información sobre las decisiones que han adoptado otros órganos del MERCOSUR sobre temas relacionados con la certificación ocupacional. En la primera reunión de la Comisión de 1998 los países seleccionaron los sectores para las experiencias piloto (SGT10/Comisión II/ ACTA N° 1/98):

- Brasil: electro-electrónica y metalmecánica;
- Paraguay: hotelería-turismo y construcción;
- Uruguay: construcción y hotelería;
- Argentina: turismo y metalmecánica (subsector autopartes).

Posteriormente Brasil incluyó al sector turismo, para que existiera un sector común a los cuatro países. También se acordaron los siguientes criterios para la certificación:

- el enfoque de competencias y no el enfoque del análisis ocupacional centrado en puestos de trabajo;

- la forma tripartita de representación y acción de los actores sociales en la construcción del sistema;
- el reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores independientemente de su forma de adquisición;
- una estrategia de abordaje focalizada por sectores de actividad como primera etapa de aproximación hacia la construcción de un sistema;
- la no conveniencia de extrapolar modelos de sistemas de certificación sin que medien procesos de análisis y adecuación a las características particulares de los países miembros.

Los criterios fueron revisados y se introduce uno nuevo que determina que el sistema o red de certificación debe articularse con el sistema educativo para permitir el aumento de los niveles de escolaridad y la formación continua de los trabajadores (SGT N°10/Comisión II/ACTA 1/00). Es a partir de estos acuerdos que se decide articular el trabajo con la Comisión Coordinadora de Educación Tecnológica del Sector Educativo del MERCOSUR; y comenzar a trabajar en otros aspectos de la formación profesional, más allá del sistema de certificación. En este sentido y a efectos de implementar el compromiso asumido en la materia en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, el SGT10 acordó trabajar en un documento que recoja los principios básicos de la Formación Profesional que oriente el diseño de acciones nacionales en la materia, con miras de alcanzar una armonización respecto a algunos criterios rectores. De ese trabajo se desprende el Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional y una propuesta de Glosario para facilitar el diseño y la implementación de políticas nacionales sobre la base de metodologías comunes y sobre un diagnóstico que resalta la necesidad de armonización normativa y certificaciones profesionales. El Repertorio fue adoptado en el año 2003 por el CMC (Recomendación N° 1/2003) y allí se resalta la formación profesional como factor de integración y desarrollo regional. En este sentido la Recomendación señala que:

“... se debería identificar y concebir a la Formación Profesional, en especial en lo que hace a su certificación y reconocimiento de títulos, como un factor de ordenamiento y transparencia que contribuya a la implementación y desarrollo de la circulación de trabajadores en el MERCOSUR” (pág. 4).

A pesar de todo el trabajo realizado en la materia no se registraron mayores avances con respecto a la aprobación de un sistema de certificación profesional en la región. Si se analiza el trabajo realizado por la Comisión entre el año 1999 y el 2011 y los avances del Grupo de Trabajo de Libre Circulación, encontramos una reiteración constante de las propuestas, actividades y en destacar la importancia de la temática para la libre circulación, pero no se visualizan resultados concretos. Entre las acciones que se reiteran pueden mencionarse la realización de seminarios con el objetivo de construir un mecanismo regional, el relevamiento de información a nivel nacional para la construcción de un diagnóstico y la definición de sectores para implementación de una experiencia piloto. Pero lo más que se ha alcanzado es la elaboración de un Repertorio y un Glosario. En el año 2005 la Comisión acuerda la realización de nuevos talleres para la construcción de un sistema de formación y certificación profesional, estableciendo como Plan de Acción cuatro talleres nacionales, uno por cada país, y dos Seminarios Regionales. Asimismo se establece que los resultados de los seminarios se utilizarán para elaborar un proyecto piloto en las áreas de construcción civil, textil y metal mecánica. En el año 2008 Argentina presenta una propuesta sobre formación profesional para avanzar en el reconocimiento recíproco de las certificaciones vinculadas a la formación y a la evaluación de competencias laborales (SGT 10/Acta N° 1/08) y posteriormente se crea un Grupo de Trabajo sobre Formación Profesional con el objetivo de viabilizar la implementación de los avances ya alcanzados por los países de la región en cuanto a la certificación y formación profesional (SGT 10/Acta N° 02/08). En el año 2009, en el marco del Grupo de Trabajo sobre libre circulación, se acuerda realizar un informe consolidado sobre los avances en la materia en cada país para la realización de un nuevo taller. En el año 2010 el SGT 10 aprueba el Glosario de Formación y Certificación Profesional y el Plan de Trabajo sobre la temática. Con respecto a este último establece los siguientes objetivos: el intercambio de información sobre la formación y certificación profesional y seleccionar dos sectores y dentro de ellos dos perfiles profesionales que sean relevantes en términos de empleo y migraciones, para estudiar en profundidad las características de los procesos de formación y certificación de los mismos. En relación a este último punto el Plan propone analizar los perfiles para alcanzar pisos mínimos de consenso regional a los efectos de describir cada uno en términos de competencias, carga horaria y contenidos de la formación y procesos de evaluación y certificación. Todo esto a los efectos de elaborar una propuesta de formación y/o certificación de competencias laborales a nivel del MERCOSUR. El Plan se concibe con un horizonte temporal de dos años. El Grupo de

Trabajo decidió iniciar las acciones con el sector de la construcción civil. Para el año 2010 se establece contar el documento consensuado que establezca los parámetros regionales y en el 2011 formar evaluadores a nivel regional y desarrollar una experiencia de evaluación. A la fecha se cuenta con los informes nacionales, lo cual cumpliría el objetivo de intercambio de información.

Doval Albornoz señala que cuando se introduce por primera vez el tema en el marco de la Comisión N°4, la temática de la certificación profesional no sólo era nueva en la agenda del MERCOSUR, sino también en las propias agendas sociolaborales de cada país. Es por ello que se contaba con escasas experiencias sobre las competencias laborales y tampoco existían sistemas nacionales a partir de los cuales hacer una proyección a la región, que permitiera detectar asimetrías, armonizar contenidos, establecer mecanismos de coordinación, etc. Pero esta etapa inicial parecería no haberse superado, en relación con los resultados alcanzados a la fecha.

En cuanto a la articulación con otros ámbitos de la estructura institucional del MERCOSUR tempranamente la Comisión 4 sobre Formación Profesional menciona la necesidad de relacionarse con otros ámbitos del MERCOSUR donde se trate la temática. Centralmente se materializó una coordinación con la Reunión de Ministros de Educación, primero a través de la designación de un observador en las reuniones del Comité Coordinador Regional de la RME (Doval Albornoz) y posteriormente con la CRC-ET. A pesar de este intento de trabajo articulado, no se registran logros conjuntos. Las dificultades de articulación que se dan a nivel nacional en materia de formación profesional entre los Ministerios de Educación y de Trabajo, se replican a nivel del MERCOSUR. La formación profesional es un ámbito de responsabilidades compartidas y superpuestas entre estas dos instancias, por lo que no se ha logrado sortear esta dificultad a nivel del bloque.

#### ***IV.2.e. Otros Instrumentos. Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR***

Como se mencionó en el apartado anterior de este capítulo, el Plan de Acción para la implementación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR propone la libre circulación de personas en la región y la facilitación de la circulación de trabajadores.

En materia de facilitación de circulación de trabajadores, el Plan establece en el ámbito de Reunión de Ministros de Trabajo, el GMC y el SGT10, el desarrollo de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores. En lo que refiere a la facilitación de circulación de profesionales, el Plan menciona la simplificación de los trámites administrativos a efectos de la equivalencia de estudios y títulos de enseñanza superior y la profundización del Sistema ARCU-SUR para la equivalencia plena de cursos superiores en el MERCOSUR. Estos temas deben ser tratados en el ámbito de las RME. Con respecto a estas dos indicaciones, sus alcances resultan muy limitados, ya que lo único que aparece es una vaga formulación sobre equivalencia de estudios y títulos. La equivalencia de estudios y títulos no necesariamente implica el establecimiento de acuerdos de reconocimiento que habiliten al ejercicio profesional. . Además, aunque se menciona al ARCUSUR, la redacción sumamente general no aporta implicancias sustanciales para la libre circulación de profesionales. En el estadio de avance en que se encuentra los trabajos del Sector Educativo del MERCOSUR, esta formulación parece al menos tímida, considerando que el Plan y el Estatuto proponen nada más y nada menos que la libre circulación de trabajadores. A pesar de que los Ministerios de Educación fueron consultados por las cancillerías para la redacción de estos puntos, los organismos no contaron con un tiempo de reflexión ni consideración regional para realizar una propuesta más sólida y más arriesgada. El Plan fue negociado a nivel del CMC, lo que resulta adecuado en tanto que es un instrumento estratégico de la integración. Pero luego no parecería haber mucha articulación entre las instancias institucionales que trabajan cada uno de los temas. Esto es así no porque no se haya establecido un mínimo canal de diálogo, sino porque la forma en que se realizó no parecería adecuarse a los requerimientos del tema en cuestión, el cual a mi entender demanda una discusión de mayor profundidad. Por último, el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR y el Plan habrían sido una iniciativa fundamentalmente de Brasil, como logro de su Presidencia Por Tempore 2010 y como señal política de avance en vistas al vigésimo aniversario de la conformación del MERCOSUR. El apuro por aprobar el documento tal vez no dejó lugar a un diálogo más profundo con las instancias involucradas. La posición brasileña en este punto también encarna una contradicción sobre como se ha abordado el tema en otras instancias. Mientras que el Estatuto parecería presentar pleno apoyo de este país, en temas de educación, específicamente para el reconocimiento de títulos universitarios, la posición brasilera no se corresponde con esa postura política. Tal vez ello explica la redacción tan vaga y poco comprometida que finalmente se plasma en el documento.

#### IV.2.f. Resumen de Normas

#### IV.7 Cuadro de Normas MERCOSUR que contribuyen a facilitar la circulación de profesionales en la Región

Normas que aportan sustancialmente a la libre circulación de profesionales en el MERCOSUR					
Órgano MERCOSUR de generación de la norma		Instrumento	Norma MERCOSUR	Vigencia	Ratificación/Internacionalización
Grupo Servicios	GMC	Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario	Decisión CMC 25/03	No	BR, UY
Grupo Servicios y RMI	GMC/CMC	Acuerdo de Exención de Visas entre Estados Partes del MERCOSUR	Decisión CMC N° 48/00	No  (acuerdo bilateral entre BR y AR)	BR
Grupo Servicios	GMC	Acuerdo para la Creación de una Visa MERCOSUR	Decisión CMC 16/03	No	BR, PY, UY
Grupo Servicios	GMC	Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR	Decisión CMC 32/04	SI	AR, BR, UY
RME	CMC	Memorandum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile	Acuerdo Interinstitucional (Ministerios de Educación) - 1998	Ya ha finalizado	AR, BR, PY, UY, BO, CH
RME	CMC	Memorandum de Entendimiento sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados	Decisión CMC 17/08	No	AR, UY

SGT 11	GMC	Principios Éticos Médicos del MERCOSUR	Resolución GMC 58/01	Si	No requiere
SGT 11	GMC	Matriz Mínima de Registro de Profesionales de Salud del MERCOSUR	Resolución GMC 27/04	Si	AR, BR, PY, UY
SGT 10	GMC	Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional	Recomendación CMC 1/2003		
CMC		Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR	Decisión CMC 64/10		No requiere

Fuente: elaboración propia

#### ***IV.2.g. Conclusiones del apartado***

El tema de las políticas regionales de facilitación de circulación de profesionales en el MERCOSUR aparece fundamentalmente a partir del tratamiento que le da el Grupo de Servicios, dependiente del GMC, a raíz de la firma del Protocolo de Montevideo. Esto imprime una característica particular al abordaje al visualizar la movilidad de profesionales como un movimiento temporal de trabajadores vinculados a un suministro de servicios con altos niveles de calificación, en el encuadre del modo 4 del acuerdo de servicios. Si uno observa las categorías establecidas en los instrumentos normativos sobre permisos de ingreso aprobados se mencionan a gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes delegados o representantes legales, científicos, investigadores, especialistas, profesionales de nivel superior, profesores, deportistas, periodistas, profesionales, artistas y técnicos especializados. Los instrumentos normativos generados tratan de armonizar los permisos de ingresos y las normativas nacionales para facilitar la circulación de profesionales. De esta manera tenemos varias normas referidas a visas especiales, tales como el Acuerdo de Exención, la Visa MERCOSUR y el Acuerdo para la facilitación de Actividades Empresariales. El otro grupo de acuerdos los constituyen el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario, la Matriz Mínima de Registro de Profesionales de la Salud y los Memorandums de Entendimiento de creación del MEXA y ARCUSUR.

En lo que respecta a educación, se identifica muy tempranamente en sus planes de acción o planes estratégicos el objetivo de alcanzar acuerdos para facilitar la circulación



de profesionales en un sentido amplio y no desde una visión más restringida, como ha sido el enfoque asociado a la prestación de servicios en un esquema de movilidad transitoria. Sin embargo, el objetivo aun no se ha cumplido, ya que a pesar del diseño y puesta en funcionamiento de un mecanismo que ya tiene más de diez años que facilitaría el reconocimiento de títulos, las partes han fracasado en avanzar en la materia.

En paralelo se da el trabajo realizado por el SGT10, desde una perspectiva muy diferente, ya que apunta a la formación profesional, donde se trabaja con los profesionales de menores niveles de calificación. Las acciones realizadas en este sentido tienen más que ver con orientaciones para el desarrollo de políticas nacionales, que tiendan en el futuro a alcanzar mayores niveles de armonización y que garanticen en todos los países la certificación de competencias profesionales adquiridas bajo sistemas de formación no formal equivalentes. Aquí el enfoque no tiene que ver con una movilidad temporaria, sino con la elaboración de mecanismos que se constituyan en orientaciones de las políticas nacionales. El producto de esta visión es el Repertorio de Recomendaciones.

Entre los años 2000 y 2008 se genera la mayor producción normativa en la materia. Esto parecería tener sentido a la luz de que es el período donde se consolidan también los mayores logros en materia de libre circulación. Sin embargo, los enfoques no parecerían estar en sintonía. Mientras que del análisis de antecedentes y marco de abordaje general sobre facilitación de la circulación se visualiza un enfoque que se inserta en la matriz conceptual de la de libre circulación, a nivel de facilitación de circulación de profesionales el abordaje parecería ser mucho más limitado, centrado en una movilidad transitoria para la prestación de servicios por parte de profesionales de alta calificación. A pesar de ello, los avances más recientes a través del área de educación y la articulación entre ésta y el área de salud son más afines a una visión de libre circulación.

En lo que respecta a los alcances, los instrumentos generados por estas instancias de trabajo parecieran ser bastante modestos y a la fecha, salvo la Matriz Mínima de Registro de Profesionales de la Salud, no están aportando soluciones concretas para que a los profesionales del MERCOSUR se les facilite la movilidad y el ejercicio profesional en la región. No hay actualmente ningún acuerdo MERCOSUR sobre reconocimiento de títulos o certificación de competencias que habilite para el ejercicio profesional, que en definitiva constituye la traba más importante. Actualmente, las negociaciones más destacadas se están realizando en la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior, pero aun

se encuentran en un estadio muy inicial. Sorprendentemente el SGT10, con gran trayectoria en el tratamiento de la temática de libre circulación de trabajadores y formación profesional, a la fecha no ha podido plasmar un instrumento normativo que permita facilitar la circulación de profesionales en el MERCOSUR. Tampoco los colegios profesionales que dieron origen a la Decisión MERCOSUR N° 25/03, ha podido alcanzar acuerdos significativos en relación al ejercicio profesional transitorio.

Por otro lado, en relación a las cuestiones más técnicas del tratamiento, las discusiones se encuentran centradas en el establecimiento de sectores, áreas, carreras, etc. para la armonización. Tanto en Educación, Salud, Trabajo e incluso en el propio Grupo de Servicios, los mecanismos se visualizan a través de áreas específicas en las cuales lograr acuerdos. A pesar de las diferencias que se registran entre los diferentes sistemas nacionales de formación y las leyes de habilitación profesional, éstos no serían los principales obstáculos, sino las consideraciones de tipo político-económico.

En relación a las características de la estructura institucional del MERCOSUR y cómo impacta en el tema, por un lado se observa que la dispersión de órganos de tratamiento no es tan grande, aunque son variadas las instancias: Grupo de Servicios, SGT11, RME y SGT10. En la elaboración de algunos instrumentos también ha intervenido la RMI. En cuanto al grado de articulación, hay diferencias en las relaciones entre las instancias. Podría decirse que el Grupo de Servicios presenta una articulación adecuada con el SGT11, ya que en las pautas negociadoras de este último se incluyen los lineamientos y objetivos de acuerdo a lo establecido por el Grupo de Servicios para la movilidad temporal de profesionales. A pesar de ello, recientemente dentro de la Subcomisión de Ejercicio Profesional, el enfoque se ha orientado más a tratar el tema del reconocimiento, independientemente de la duración de la movilidad. Es decir, con una visión más amplia que la movilidad transitoria y mayor sintonía con el abordaje que se le está dando desde el Sector Educativo del MERCOSUR. Con respecto a éste, si bien hay un acercamiento inicial con el Grupo de Servicios, el SGT10 y la Subcomisión de Ejercicio Profesional del área de Salud, su estrategia en la materia se ha desarrollado de manera independiente. En el subapartado 2.a de este capítulo se resaltaba que la CIAM identificaba tempranamente la necesidad de coordinación a través de la constitución de una coordinación formal entre los grupos dentro del MERCOSUR que estudian los acuerdos de reválida de títulos y ejercicio profesional. Recientemente vuelve a darse un esquema de mayor intercambio de información entre las diferentes instancias de abordaje así como

una preocupación sobre los avances en las diferentes áreas, pero sin llegar a niveles de articulación, salvo para el caso del SEM y el SGT11-Subcomisión de Ejercicio Profesional, que han establecido un mecanismo de trabajo conjunto e identificación de una agenda con puntos a ser abordados.

En lo que refiere a los instrumentos normativos, también se evidencia una producción importante, con al menos 9 instrumentos, que son principalmente intentos de armonización normativa para el otorgamiento de permisos o visas y los acuerdos de armonización de reconocimiento de títulos y calificaciones, así como requisitos habilitantes para el ejercicio profesional dentro de los Estados. Casi la mitad de estos acuerdos no se encuentra en vigor, evidenciándose una brecha entre las decisiones aprobadas y las efectivamente ratificadas o internalizadas por los países. Además, en los casos donde sí se han aprobado han demorado largos periodos hasta su vigencia. Asimismo, como ya se explicara anteriormente, los acuerdos que están vigentes presentan unos alcances muy limitados. En lo que refiere al tema de los visados especiales, se aprecia una dispersión de normas, en lugar de un instrumento más integral. De hecho la mayoría de esos acuerdos han quedado desactualizados luego de la aprobación del Acuerdo de Residencia.

Resumiendo, podría decirse entonces que en lo que respecta a los acuerdos de facilitación de la circulación de profesionales hay menor cantidad de instancias de abordaje, pero menor coordinación entre las mismas, con un enfoque general mucho menos articulado y unívoco. Asimismo, la visión inicial es mucho más restrictiva que el abordaje identificado en el apartado anterior respecto de los acuerdos más generales que favorecen la libre circulación. Recientemente parecería identificarse en la dirección y contenido de las negociaciones un enfoque que se encuentra más en sintonía con la matriz de libre circulación. A esto se le suma la no vigencia de gran parte de los instrumentos aprobados. Por último, los actores sociales han tenido un papel marginal en este tema. El SGT10 por su composición tripartita es un caso diferente, pero esto no ha redundado en mayores resultados. En la gestación de los acuerdos de servicio, la participación de la CIAM ha sido muy importante, sin embargo esa presencia inicial se ha diluido sin lograr tener un impacto para la implementación de los mecanismos generados. Aquí se evidencia un fracaso por parte de las asociaciones profesionales para alcanzar acuerdos, probablemente por cuestiones de intereses corporativos. Quienes lideran actualmente las negociaciones son las áreas gubernamentales de educación y salud.

La generación de acuerdos que faciliten el ejercicio de las profesiones en el MERCOSUR es un tema que ha encontrado muchas resistencias. No obstante ello, como se ha mostrado en esta sección, son varias las instancias institucionales dentro del MERCOSUR que lo han abordado, generando una gran cantidad de instrumentos. Pero los alcances de los mismos a la fecha no han aportado soluciones concretas o en todo caso son muy limitados. Como cualquier aspecto relacionado a la movilidad de trabajadores los obstáculos se generan en varias cuestiones. Una de ellas son los temores de que los profesionales de un Estado del MERCOSUR sean desplazados por profesionales de otro Estado del bloque. Aquí están ubicados los colegios profesionales. Pero también están comenzando a visualizar que la contracara de esta situación es la pérdida de oportunidades de un mercado ampliado, en un contexto cada vez más transnacional para las profesiones. Las cuestiones coyunturales de la economía regional juegan un rol importante en estas percepciones. Cuanto más asimétricas las relaciones económicas, mayores son los temores que se suscitan. Otra de las cuestiones implicadas en la dificultad para avanzar tiene que ver con la calidad de la formación. Como se señalaba en la introducción de la sección hay dos elementos fundamentales a la hora de pensar en un sistema de reconocimiento: el acceso a la información y el conocimiento mutuo de los sistemas de formación, que genere bases de confianza mutua y que permita encontrar bases comunes para lograr cierta armonización. Estos elementos hoy están presentes en la región para un conjunto de carreras, que son las que han pasado por el proceso de acreditación regional. Si bien el alcance de este hecho es limitado en cuanto al conjunto de personas al que beneficiaría, constituiría un antecedente importante para abrir la negociación, que hoy en día se encuentra tan cerrada. El hecho de que los Estados no hayan podido aun lograr un acuerdo es el producto también de las resistencias burocráticas que desatienden los lineamientos políticos más generales que establecen avanzar en el sentido de la libre circulación de trabajadores en la región y que desatienden lo que sucede en los hechos donde los profesionales se mueven a pesar de la ausencia de normativa regional. Esto redundaría en un desaprovechamiento de las capacidades profesionales.

En relación a las posiciones nacionales, puede visualizarse que Brasil es un país que está presentando reticencias, en algunos casos de manera solapada, en otros con una posición más abierta. Mientras que por un lado implementa una política cada vez más agresiva de becas para que estudiantes de la región estudien en Brasil, se mantiene

reticente a celebrar acuerdos de reconocimiento de títulos. Por el contrario, Argentina se encuentra presionando para alcanzar acuerdos superadores al estado actual de situación. Paraguay y Uruguay parecerían estar expectantes a las condiciones en que esta pulseada se resuelve, para ver de qué manera negocian sus condiciones, para que contemplen las asimetrías que existen entre los diferentes países.

## CONCLUSIONES

---

El tratamiento de la libre circulación en el MERCOSUR no ha sido homogéneo en los 20 años del proceso. El Cronograma de las Leñas es el primer documento de orientación estratégica del MERCOSUR que tempranamente pone en discusión el tema dentro la estructura institucional. A partir de allí se observan dos rumbos, uno que se dispone a analizar el contenido de una política de libre circulación y otro que se centra en los aspectos administrativos del tránsito de personas y la cooperación consular. En los primeros años, el período que va entre 1991 a 1995, el por entonces SGT11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, el Sector Educativo del MERCOSUR y el SGT2 de Asuntos Aduaneros emprenden los trabajos más sustantivos en la materia. Esta etapa se caracteriza por ser un período de conocimiento mutuo, de elaboración de diagnósticos y de generación de propuestas. En cuanto a la aprobación de instrumentos normativos, en estos años se aprueban muy pocos y responden a temas de administración del tránsito transfronterizo.

Posteriormente se evidencia una acentuada multiplicación de los ámbitos de tratamiento de la temática y una mayor diversificación de los enfoques y abordajes. Entre 1994 a 1997 el discurso sobre libre circulación es abandonado, pero se produce una gran cantidad de normativa de alcances limitados: el Acuerdo de Seguridad Social, los protocolos de reconocimiento de títulos con fines académicos y acuerdos para la cooperación y homogeneización de aspectos relativos al tránsito de personas.

A partir del año 2001 aparece un enfoque de trabajo más consustanciado con la matriz de libre circulación, que es acompañado por la aprobación de instrumentos normativos, siendo el de mayor relevancia el Acuerdo de Residencia. Como se mencionara en el capítulo IV, si bien el Acuerdo no implica la libre circulación, resulta un avance fundamental en esa dirección ya que sus alcances implican mucho más que la mera armonización de la legislación migratoria. Se inserta en la matriz de libre circulación en el sentido que se otorga igualdad de derechos a los migrantes en relación a los nacionales, por el solo hecho de ser nacional de uno de los Estados Parte. Asimismo a partir de este momento se evidencia un enfoque en sintonía con la visión de seguridad humana, donde el rol del Estado y de los acuerdos regionales aparece ligado a la cooperación en materia migratoria y a garantizar los derechos de los migrantes. Esto se ve reflejado en el Acuerdo de Residencia, en las declaraciones de los Ministros del Interior y en la creación de Foro

Especializado Migratorio, iniciativa que separa los temas de seguridad de los temas migratorios. Por último, recientemente el Plan de Acción para la implementación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR confirma la matriz de abordaje desde una concepción de libre circulación. Esta visión está en sintonía con la postura que los países sostienen a nivel de las conferencias sudamericanas sobre migraciones.

En paralelo a este enfoque, el Grupo de Servicios introduce el tema de la facilitación de circulación de profesionales en el MERCOSUR con la firma del Protocolo de Montevideo. Como se mencionara en la sección 2 del capítulo IV, esto le imprime una característica particular al abordaje al visualizar la movilidad de profesionales como un movimiento temporal de trabajadores con altos niveles de calificación, en el encuadre del modo 4, que define a un prestador de servicios mediante la presencia de personas físicas de uno de los Estados Parte en el territorio de cualquier otro Estado Parte. En este marco se concibieron varios instrumentos normativos, que pueden ser agrupados en dos tipos: aquellos que facilitan la obtención de visados para ciertas categorías de profesionales, tales como el Acuerdo de Exención, la Visa MERCOSUR y el Acuerdo para la facilitación de Actividades Empresariales; y otros que tienen como objetivo generar mecanismos de armonización normativa para facilitar el ejercicio profesional, tales como el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporal y la Matriz Mínima de Registro de Profesionales de la Salud.

Desde el Sector Educativo del MERCOSUR se mantiene un enfoque más amplio que el de la movilidad transitoria que se inscribe bajo el paraguas del acuerdo de servicios, y desde sus inicios se plasma el objetivo de alcanzar acuerdos para facilitar la circulación de profesionales en la región sin esta limitación de ejercicio temporalmente acotado. Este enfoque se encuentra en mayor sintonía con el encuadre de libre circulación. Para ello se desarrolla el mecanismo de acreditación regional a través de la firma de los Memorándum de Entendimiento de creación del MEXA y ARCUSUR. Estos instrumentos también se enmarcan en mecanismos de armonización, que pretenden ser la base para celebrar acuerdos de reconocimiento de títulos, objetivo que aun está pendiente a pesar de contar con más de 10 años de implementación de acreditación regional.

Fuera de la consideración de los profesionales universitarios o de alta calificación no se registran avances sustantivos, a pesar de que el SGT10 ha dedicado muchos años de

trabajo al tema de la formación profesional y libre circulación. El único producto es el Repertorio de Recomendaciones, que establece orientaciones para las políticas nacionales, pero que no tiene mayores impactos desde el enfoque de la libre circulación y tampoco responde al marco del acuerdo de servicios.

Teniendo en cuenta que en el tema de facilitación de la circulación de profesionales se viene trabajando desde el año 1998, los alcances de los instrumentos generados por las distintas instancias de trabajo son extremadamente limitados. No se ha logrado a la fecha ni la aprobación de un acuerdo de reconocimiento de títulos en base a la acreditación regional, ni la vigencia e implementación del Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario, los dos instrumentos más relevantes que se han generado dentro del MERCOSUR en materia de circulación de profesionales. Sin embargo, a partir del año 2010 parecería vislumbrarse mayores intenciones políticas de alcanzar acuerdos, al menos en el marco de la Reunión de Ministros de Educación. Tanto el SGT11 – Subcomisión de Ejercicio Profesional, como el Grupo de Servicios están realizando un seguimiento muy atento de lo que está sucediendo en el ámbito de ecuación en lo que refiere a las negociaciones para lograr acuerdos de reconocimiento de títulos. Asimismo, están vislumbrando que el mecanismo que se está proponiendo desde educación tendría mayores alcances y permitiría superar los obstáculos y algunos límites de los instrumentos trabajados en estos dos sectores de servicio y salud. Esto se corresponde con los recientes intentos de articulación. En lo que refiere a profesionales con menores niveles de calificación, si bien el tema sigue en la agenda de trabajo, parecería estar en un estadio mucho más lejano para alcanzar acuerdos.

A pesar de los tratamientos dispares que ha tenido el tema de la libre circulación, en la actualidad parecería irse hacia una visión más unívoca, congruente con el abordaje de libre circulación. Hoy por hoy, los principales problemas no se encuentran tanto en la existencia de visiones disímiles para tratar la temática desde cada uno de los órganos o instancias, sino en que se debe pasar a garantizar los derechos sustantivos que esta visión conlleva. Allí hay serias dificultades para asumir este compromiso y profundizar los alcances de los acuerdos. Como se explicara en la introducción, en el marco de libre circulación se verifica el presupuesto de la existencia del espacio comunitario jurídica y socialmente homogéneo, donde se garantiza el derecho al ingreso, a la residencia y se permite el desarrollo de actividades económicas no asalariadas y asalariadas a los ciudadanos de un Estado en el territorio de cualquier otro de los Estados miembros y



además esto es complementado por la validez de los títulos de estudios y certificados de habilitación laboral en cualquiera de los Estados Parte. Además, dentro del espacio ampliado se intenta crear un estatuto del ciudadano con todos sus atributos, lo que implica que las políticas de empleo, formación profesional, seguridad social, atención de la salud, etc. pasan a ser objeto de política regional y constituyen orientaciones para la compatibilización de las políticas nacionales con las necesidades regionales. Estamos muy lejos aun de alcanzar este ideal. Mientras tanto los movimientos de personas siguen ocurriendo más allá de las normativas y, tal como se describió en el capítulo III, son muy intensos en la región. Ya en el capítulo I se señalaba que la movilidad de profesionales con altos niveles de calificación suele producirse sin sujeción normas claras, por la ausencia de normativa sobre reconocimiento de títulos y certificación de calificaciones. Este hecho también se nombró en el capítulo IV. Esta es la situación en que se encuentra el MERCOSUR al no avanzar en la materia.

La generación de acuerdos que faciliten el ejercicio de las profesiones en el MERCOSUR es un tema que ha encontrado muchas resistencias, originadas en los temores de que los profesionales de un Estado del MERCOSUR sean desplazados por profesionales de otro Estado del bloque, en la desconfianza sobre la calidad de la formación y en las resistencias burocráticas que desatienden los lineamientos políticos más generales que establecen avanzar en sentido de la libre circulación de trabajadores en la región. Este último aspecto se verifica por ejemplo en el caso señalado sobre el papel de la CAPES y el Ministerio de Educación de Brasil frente al Acuerdo de Admisión de Títulos o las demoras por parte de Brasil en acreditar las carreras bajo el sistema regional, que permitiría avanzar en un mecanismo de reconocimiento de títulos.

De esta manera y en relación a las posiciones nacionales, puede observarse que Brasil es un país que está presentando reticencias, en algunos casos de manera solapada, en otros con una posición más abierta. Por el contrario, Argentina se encuentra presionando para alcanzar acuerdos superadores del estado actual de situación; a la vez que Paraguay y Uruguay parecerían estar expectantes a las condiciones en que esta pulseada se resuelve, para ver de qué manera negocian la manera de que se contemplen las asimetrías que existen entre los diferentes países en relación a los sistemas de formación y leyes de habilitación para el ejercicio de las profesiones.

Por otro lado, en el capítulo I se señalaban las relaciones conceptuales entre migraciones, desarrollo e integración regional. Allí aparecía la cuestión de la fuga de cerebros o pérdida de capital humano. Como se describe en el capítulo III la región presenta niveles importantes de emigración extrarregional, por lo que la ampliación del mercado laboral podría contribuir a apalear ese problema, facilitando además, el retorno o circulación de profesionales con altos niveles de calificación. Sin embargo, hay países que se presentan más reticentes que otros a alcanzar acuerdos que faciliten esta circulación en condiciones que eviten el desaprovechamiento de estos profesionales. Allí se ubica principalmente Brasil, que además a nivel nacional está aplicando políticas selectivas en cuanto al otorgamiento de permisos de trabajo. Y toda esta dinámica se da en un marco de crecimiento de la inmigración. En este sentido el enfoque de la libre circulación que se viene perfilando en el MERCOSUR entra en contradicción con algunas políticas nacionales y con los escasos avances que se están dando para llenar de contenido esta concepción. Si el Acuerdo de Residencia ha sido un salto cualitativo y una herramienta fundamental para regularizar la situación de los migrantes en los países del MERCOSUR y ofrecerles un marco normativo que permita defender sus derechos, la ausencia de normativa en materia de reconocimiento de títulos y certificación de competencias es sin dudas un retroceso o al menos un obstáculo central para garantizar la libre circulación. Podría decirse que se están levantando las barreras directas a la libre circulación, pero aun no se han hecho muchos esfuerzos por eliminar las barreras indirectas, constituidas por las normativas nacionales y la falta de armonización en diferentes ámbitos. Esto no solo en cuanto al reconocimiento de títulos, sino también en lo que respecta a la seguridad social, educación y salud. Tampoco se registra ninguna normativa que regule estos aspectos en el caso de los grupos empresariales establecidos en el MERCOSUR.

En relación a las características de la estructura institucional del MERCOSUR y cómo impacta en el tema, se verifican para el caso de estudio muchos de los problemas generales identificados y señalados en el capítulo II. La fragmentación de instancias de abordaje y los problemas de articulación han estado presentes en todo momento en el tratamiento del tema. Esto sin embargo, no ha implicado que no se hayan realizado esfuerzos para disminuir este problema. En algunas ocasiones se ha logrado con mayor éxito que en otras, pasando de casos de falta de articulación, a intercambio de información, hasta casos de trabajo conjunto y establecimiento de mecanismos permanentes de articulación. Debe señalarse, además, que la propia naturaleza y

complejidad del tema hace que la tendencia a la fragmentación de las instancias de trabajo sea aun mayor. En lo que respecta a los acuerdos de facilitación de circulación de profesionales, a pesar de que hay una menor cantidad de instancias de abordaje, la coordinación es más deficiente y sus enfoques más disímiles. En los dos últimos años, sin embargo, se han registrado acciones para una mayor articulación y visión conjunta.

En segundo término, se evidencia una gran producción normativa en la materia. En el capítulo IV, apartado 1 se enumeraron cerca de 40 instrumentos relacionados a la facilitación de la libre circulación y en el apartado 2, 9. Por lo general se observa que estos son generados a iniciativa de las instancias técnicas y posteriormente elevados para la aprobación de los órganos decisorios, donde no necesariamente responden a lineamientos políticos a nivel de las instancias decisorias del MERCOSUR. Dentro del GMC sin embargo, se identifica mayor verticalidad y direccionalidad en los lineamientos. Entre los instrumentos aprobados se dan también los problemas mencionados en el capítulo II tales como ausencia de ratificación, demoras excesivas en la ratificación de los acuerdos, falta de internalización de la normativa e hipertrofia normativa. En el caso de los acuerdos que facilitarían la circulación de profesionales estos problemas se ven intensificados.

De esta manera, puede decirse que la estructura institucional del MERCOSUR ha reproducido para el tema en cuestión los problemas y características generales intrínsecas a su funcionamiento y mecanismos de producción de normativa regional.

Para finalizar, existen cuestiones técnicas, tales como las diferencias en los sistemas de formación, acreditación y las asimetrías en la normativa de los países con respecto a la existencia de colegios profesionales y otorgamiento de matrículas, que han presentado desafíos para alcanzar acuerdos que faciliten la circulación de profesionales en la región. Pero hoy por hoy existen suficientes avances en este sentido como alcanzar acuerdos. El hecho de que aun no se produzcan denota que los principales obstáculos radican en consideraciones de tipo políticas, que, como se explicó anteriormente, muchas veces se encuentran más presentes en las burocracias gubernamentales que negocian en las diferentes instancias institucionales del MERCOSUR y no en los niveles más elevados de decisión política.

## BIBLIOGRAFIA

---

Abadie, Panambí. 2011. Reconocimiento de Títulos y Grados Académicos de Educación Superior. Documento de Trabajo de la CRC-ES. MERCOSUR EDUCATIVO.

Arango, Joaquín. 2000. "Enfoques Conceptuales y teóricos para explicar la migración". Revista Internacional de Ciencias Sociales (165), Septiembre: 33 – 49. UNESCO.

Baer, Gladys, Charles P Gomes., Nora Perez Vichich, Ezequiel Texidó y Ana María Santestevan. 2003. *Migraciones laborales en Sudamérica: el MERCOSUR ampliado*. Programa de Migraciones Internacionales. (63). Ginebra: OIT.

Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*. R.D. Irwin Editor. Homewood, Illinois.

Biacchi, Gómez Eduardo; Adriana Dreyzin; Luis Alejandro Estoup; Hugo Roberto Mansueti; Nora Pérez Vichich; Ana María Santestevan y Marco Antonio Villatore. 2006. Alejandro Daniel Perotti Coord. Informe: Libre Circulación de la Mano de Obra en el MERCOSUR. Elaborado para la Secretaría del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica. 5 de junio.

Bouzas, Roberto. MERCOSUR: Instituciones, Asimetrías e Integración Profunda. Firt Draft. No Publicado. Disponible en url: <http://www.redmercosur.org/> (Consultado: septiembre, 2010).

Bouzas, Roberto y Hernán Soltz. 2001. La Formación de Instituciones Regionales en el MERCOSUR. En Chudnovsky, Daniel y José María Fanelli, Coord. *El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Serie Red MERCOSUR N° 4.

Biasco, Irma. 2005. Formación Profesional y Capacitación para la Integración y Competitividad. Quinta Reunión de Organismos e Instituciones de Formación Técnica Profesional de América Latina y El Caribe. Quito, del 15 al 18 de junio. OEI.

Bruni, Jorge R. Los órganos socio laborales del MERCOSUR. Historia y estado actual de la cuestión. La construcción de la dimensión social del MERCOSUR, Un largo proceso a recorrer. OIT. Disponible en: [www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/.../dec\\_soclabor.pdf](http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/.../dec_soclabor.pdf) (Consultado: septiembre, 2011).

Cachón, Lorenzo; Eduardo Geronimi y Texidó Ezequiel. 2004. Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos. Estudios Sobre Migraciones Internacionales, N° 66. Sector de la Protección Social, Programa de Migraciones Internacionales. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Caetano, Gerardo. 2011. "Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)", en Gerardo Caetano, coord. MERCOSUR 20 años. Montevideo: CEFIR.

Cassarino, María y Lelio Mármora. 1997. Las Migraciones y su Tratamiento Institucional en el MERCOSUR. Revista de Relaciones Internacionales (12). Diciembre/Mayo. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R12/R12-EMAR.html](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R12/R12-EMAR.html)

Castles, Stephen. 2000. "Migración Internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales". Revista Internacional de Ciencias Sociales (165), Septiembre: 17 – 32. UNESCO.

Clemens, Michael A. 2009. Skill Flow: A Fundamental Reconsideration of Skilled-Worker Mobility and Development. United Nations Development Programme, Human Development Reports, Research Paper 2009/08. April.

Cerrutti, Marcela. 2009. Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina. Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población. N° 2. C.A.B.A: Secretaría del Interior. Ministerio del Interior. Marzo.

Compendio temático N° 1. 2003. El Paraguay, un país de migrantes. Proyecto Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Nacional de Migraciones. OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Compendio temático N° 3. 2003. Características y problemas de la migración en el Paraguay. Proyecto Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Nacional de Migraciones. OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

De Guchteneire, Paul y Pécoud, Antoine. 2005. "Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas". Migraciones Internacionales, 3 (2). julio-diciembre:137 – 166. UNESCO.

Delaunay, Daniel y Georges Tapinos. 2001. "¿Se puede hablar realmente en la era de la globalización de los flujos migratorios?", citado en "Conclusiones. Panorama de la migración internacional en América Latina y el Caribe", en Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Programa Regional de Población y Desarrollo, Santiago de Chile: CELADE - CEPAL. Agosto. Pág. 85.

de Sant'Ana, Marcílio Ribeiro. 2003. Diálogo Social e Harmonização de Políticas Públicas de Trabalho na América Latina e no Caribe: As Experiências do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA)", en Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho. Guimarães Mehedff, Carmen y Marcela Pronko, organizadoras. Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda. Brasília : FLACSO.

Di Filippo, Armando.2000. "Globalización, Integración Regional y Migraciones". Documentos de trabajo del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José de Costa Rica, 4 al 6 de Septiembre. Disponible en: <http://www.eclac.org/celade/proyectos/migracion/SimpMig00e.htm> (Consultado: marzo 2010).

Di Filippo, Armando. 2005. "Panorama de la migración internacional en América Latina y el Caribe", en *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Programa Regional de Población y Desarrollo, Santiago de Chile: CELADE - CEPAL. Agosto.*

Di Filippo, Armando. Globalización, Integración Regional y Migraciones. Disponible en [www.eclac.org/celade/proyectos/migracion/DiFilippo.doc](http://www.eclac.org/celade/proyectos/migracion/DiFilippo.doc) (Consultado: marzo, 2010).

Diré, Cristina. 1991. Movilidad funcional y geográfica de la fuerza de trabajo y libre circulación de trabajadores en el Cono Sur de América Latina. Disponible en <http://www.amersur.org.ar/index.htm> (Consultado: marzo, 2010).

Dirección Nacional de Población. 2010. Encuesta a Inmigrantes en Argentina 2008 – 2009. Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población. N° 4. C.A.B.A: Secretaría del Interior. Ministerio del Interior. Mayo.

Doval Albornoz, Fabiana. Formación profesional y competencias laborales en el MERCOSUR desde la perspectiva institucional: El trabajo del SGT 11 y del SGT 10. Disponible en: [http://temp.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/erm\\_bar/pdf/doval.pdf](http://temp.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/erm_bar/pdf/doval.pdf) (Consultado: junio, 2011).

Epstein, Gil S. y Shmuel Nitzan. 2006. The Struggle over Migration Policy. *Journal of Population Economics* 19 (4), October: 703-723

Ferreira, Octavio. 2009. "Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR", en Seminario Comercio de Servicios en el MERCOSUR: Estado Actual y Potencialidades. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR. 19 de febrero.

Ferrero, Mariano. 2006. "La globalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y en el Cono Sur Latinoamericano". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (11). Disponible en: [www.reei.org](http://www.reei.org) (Consultado: septiembre, 2010).

García, Osvaldo. 2007. en Ricardo E. Rodríguez. Entrevista. "Las medidas restrictivas sólo generan mayor irregularidad". *Revista MERCOSUR Parlamentario* (6), julio. Disponible en: [www.mercosurparlamentario.org](http://www.mercosurparlamentario.org)

Giangiácomo, Graciela, comp. 2009. La Educación Superior en el Sector Educativo del MERCOSUR. Lanús: Ediciones de la UNLA.

Hermo, 2006. La Acreditación Regional de Carreras en el MERCOSUR: Presente y Futuro. Un estudio de caso sobre la nueva relación entre globalización y educación superior. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLCASO.

Iredale, Robyn. 2001. *The Migration of Professionals: Theories and Typologies*. Blackwell Publishers Ltd: Oxford. *International Migration* 39 (5): 7- 26.

Macadar, Gabriel y Pellegrino, Adela. Informe sobre migración internacional. Informe temático. Disponible en:

<http://www.ine.gub.uy/enha2006/informe%20Migraci%F3n%20ENHA%202006.pdf>  
(Consultado: septiembre, 2011).

Mahroum, S. 1999. "Highly Skilled Globetrotters: The International Migration of Human Capital". OECD. Pág. 169. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/6/2100652.pdf>  
(Consultado: agosto, 2010).

Mármora, Lelio. 1993. Citado en Susan Berglund. "Las Migraciones en el Proceso de Integración de las Américas". Seminario Internacional. *International Migration Review* 27 (1), Spring: 182-190. New York: The Center for Migration Studies.

Mármora, Lelio. 2003. MERCOSUR y políticas migratorias. *Clarín*, 21 de julio.

Martínez Pizarro, Jorge. 2005. "Panorama de la migración internacional en América Latina y el Caribe", en *Lógica y Paradoja: libre comercio, migración limitada*. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Programa Regional de Población y Desarrollo, Santiago de Chile: CELADE - CEPAL. Agosto.

Martínez Pizarro, Jorge. 2005b. "Globalizados pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados". *Serie Población y Desarrollo* (56). Santiago de Chile: CELADE - CEPAL.

Martínez Pizarro, Jorge y María Fernanda Stang. 2006. *El Tratamiento Migratorio en los Espacios de Integración Subregional Sudamericana*. *Papeles de Población* (48), abril – junio: 77 – 106. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Mattos, José Carlos. 2005. En "Panorama de la migración internacional en América Latina y el Caribe". Capítulo III.1, en *Lógica y Paradoja: libre comercio, migración limitada*. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Programa Regional de Población y Desarrollo, Santiago de Chile: CELADE - CEPAL. Agosto.

Mansueti, Hugo Roberto. *La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Su importancia jurídica y práctica*. Disponible en: [http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/mansueti\\_declaracion\\_sl\\_mercosur.htm](http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/mansueti_declaracion_sl_mercosur.htm)  
(Consultado, agosto 2011).

Ministerio del Interior. 2009. *Informe de Permisos Otorgados y Estimación de población de extranjeros en Chile a diciembre de 2009*. Fuente DEM- Ministerio del Interior de Chile. Disponible en: <http://www.extranjeria.gov.cl/>

Morris, Lydia. 1997. *Globalization, Migration and the Nation-State: The Path to a Post-National Europe?*. *The British Journal of Sociology* 48 (2), June: 192-209.

Motta Veiga, P. 2003. *MERCOSUR: En busca de una nueva agenda*. *Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis*. *Documento de Trabajo IECI-06E INTAL-ITD*, Diciembre. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/intal/intal.1081.html> (Consultado: septiembre, 2010).

MRE. 2003. Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Nacional de Migraciones. Asunción: OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

MTE, 2010. Cómo Trabajar en los Países del MERCOSUR: Guía Dirigida a los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. Brasilia: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Novick, Susana. 2006. "La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR", en Novick Susana, Alejandro Hener y Pablo Dalle. El Proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Documento de Trabajo N° 46: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias sociales de la UBA. Diciembre.

OEA. 2011. Migración Internacional en las Américas. Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). OEA/Ser.D/XXVI.2: Washington: OEA.

OIM. 2010. Perfil Migratório do Brasil. Geneva: Organização Internacional para as Migrações. Setembro.

Pellegrino, Adela. 2000. "Las tendencias de la migración internacional en América Latina y el Caribe". Revista Internacional de Ciencias Sociales (165), Septiembre: 148 – 162. UNESCO.

Pellegrino, Adela y Juan José Calvo, colab. 2001. "¿Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada". Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales – Programa Población, Marzo.

Pellegrino, Adela y Andrea Vigorito. Informe sobre emigración y remesas en Uruguay. Informe de consultoría realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.programadepoblacion.edu.uy/enlazar/informebid.pdf> (Consultado: septiembre, 2011).

Pérez Vichich, Nora. 1997. MERCOSUR: la libertad de circulación de trabajadores en debate. Revista del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Año 7, N° 12, Diciembre de 1996 a Mayo de 1997. Buenos Aires.

Pérez Vichich, Nora. 2011. Informe Final: Tercer Taller sobre Libre Circulación de los Trabajadores. Acta SGT 10.

Pérez Vichich Nora. 2005. El MERCOSUR y la inmigración internacional. Documento Naciones Unidas: UN/POP/EGM-MIG/2005/05. 28 de noviembre.

Pérez Vichich, Nora. 2007. "Fundamentos Teóricos de la movilidad de personas en el MERCOSUR". Revista Entelequia (4), Mayo-Junio: 255-270.

Pérez Vichich, Nora. 2007b. "Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR". Revista MERCOSUR Parlamentario (6), julio. Disponible en: [www.mercosurparlamentario.org](http://www.mercosurparlamentario.org)



Pérez Vichich, Nora y Ezequiel Texidó. 2004. "Los acuerdos bilaterales celebrados por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú", en Cachón, Lorenzo; Eduardo Geronimi y Ezequiel Texidó. Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos. Estudios Sobre Migraciones Internacionales, N° 66. Sector de la Protección Social, Programa de Migraciones Internacionales. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Piyasiri Wickramasekara. 2009. "Skilled Labour Mobility: The Resurgence of the 'Brain Drain' Debate". International Migration Programme. International Migration Papers (100). Geneva: International Labour Office (OIT).

REDES. 2007. Migración de científicos e ingenieros y capacidades para el desarrollo del país. Documento de Proyecto N°: 2: Fuentes de información y principales evidencias de movilidad y migración de profesionales argentinos. Disponible en: <http://www.centroredes.org.ar> (Consultado: septiembre, 2011).

Robledo, Rocío y Caillón, Adriana. 2009. "Procesos Regionales en Educación Superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación". Revista Educación Superior y Sociedad 14 (1): 75-98. UNESCO-IESALC.

Robles, Alberto José. 2002. "Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR". Taller de Formación y Debate: El futuro del MERCOSUR. Organizado el 30 de abril y 2 de mayo de por la Coordinación de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con la Cooperación de la Fundación Friedrich Ebert en la Argentina.

Secretaría MERCOSUR, 2006. Normas del MERCOSUR relativas a cuestiones laborales y de la seguridad social. RELEVAMIENTO N° 15/05. Elaborado por el Sector de Asesoría Técnica – Consultoría Jurídica, con colaboración de Ider Araújo Nieto. 19 de Enero. Montevideo. Disponible en: <http://www.mercosur.int/>

Secretaría MERCOSUR. 2007. Documentos Fundacionales del MERCOSUR. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR. Junio.

Simposio sobre Migración Internacional en las Américas. San José de Costa Rica, 4 al 6 de Septiembre de 2000. Disponible en: <http://www.eclac.org/celade/proyectos/migracion/SimpMig00e.htm> (Consultado: septiembre, 2010).

Solanas, Facundo. 2001. "Unión Europea: Educación y Movilidad Académica". Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político –14 al 17 de Noviembre. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/cimadamore/facundo-solanas.pdf> (Consultado: julio 2011).

Tapinos, Georges. 2000. "Mundialización, integración regional, migraciones internacionales". Revista Internacional de Ciencias Sociales (165), Septiembre: 48 – 57. UNESCO.

Texidó, Ezequiel. 2008. Perfil Migratorio de Argentina. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Torrent, Ramón. 2006. Una Aproximación a la anatomía del MERCOSUR real. En Berlinski, J.; Pires de Souza, F.; Chudnovsky, D.; Lopez, A., Coord. *15 años de MERCOSUR*. Serie Red MERCOSUR N° 8.

Torrent, Ramón. 2009. Las Negociaciones entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y Centroamérica Vistas desde la Perspectiva de la UNIÓN EUROPEA. Proyecto ADAPCCA.

Torrent, Ramón. 2009b. Materiales para el curso on line CEDDET - UNCTAD sobre "Legal Instruments of International Economic Relations and Regional Integration", Unit two, chapter 2, Mimeo.

Vacaflor, Victor. 2003. Migración interna e intraregional en Bolivia: Una de las caras del neoliberalismo. Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar Revista Aportes Andinos N° 7. Globalización, migración y derechos humanos. Octubre. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh>

Villa, Miguel. Migración internacional en las Américas. *Entrevista disponible en:* <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/entrevistas/4/4804/P4804.xml&xsl=/prensa/tpl/p7f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> (Consultado: septiembre, 2010).

Villa, Miguel y Jorge Martínez Pizarro. 2001. "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe". CELADE – CEPAL. Disponible en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P\\_2.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_2.pdf) (Consultado: septiembre, 2010).

Zaletel , Petra. 2006. Competing for the Highly Skilled Migrants: Implications for the EU. *European Law Journal* 12 (5), September: 613-635.

## Sitios Web

Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES): <http://www.fcesmercosur.com.ar/>

Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR: [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/index.html](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/index.html)

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR: <http://www.observatorio.net/>

Reunión de Ministros del Interior – RMI: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE8F1423DITEMID1463E6DDE166413BAC12FCFE963531F0PTBRIE.htm>

Secretaría del MERCOSUR: [www.mercosur.int/](http://www.mercosur.int/)

Sector Educativo del MERCOSUR: <http://www.sic.inep.gov.br/>