

El MERCOSUR y la migración internacional

Nora Pérez Vichich
Universidad de Buenos Aires

Introducción

Las relaciones económicas y sociales emergentes del *Acta de Asunción* del 24 de marzo de 1991 suponen la expansión de las economías nacionales a nivel regional, con ampliación de los mercados y la libertad de circulación de capitales, bienes, servicios y personas.

El “desarrollo con justicia social” de sus enunciados presume el despliegue de una dimensión laboral y social, imposible de lograr sin el ensanchamiento de los mercados de trabajo y de las estructuras sociales, que es la contrapartida necesaria a la ampliación de los mercados económicos y comerciales, lo que significa tener que avanzar en pos de la cuarta libertad básica de un proceso de integración pleno: la libertad de circulación de personas, y especialmente de trabajadores.

Coincidiendo con Mármora (1993) podemos decir que la ecuación migración-desarrollo no es novedosa “...ni en el campo de la reflexión teórica, ni en el de las fundamentaciones políticas, si bien las cambiantes condiciones internacionales y regionales ameritan renovados análisis del tema en función de nuevas alternativas estratégicas para su tratamiento institucional”.

Esa historicidad nos permite decir que hoy, en los países del MERCOSUR, esa relación debería expresarse como libre circulación-desarrollo integrado. Hacer que el delicado mecanismo de compensaciones y complementariedad se vaya configurando entre los países, que luego funcionen en forma armónica, que crezcan las posibilidades de desarrollo, de competitividad y de optimización económica y social en la región, no viene siendo una tarea fácil ni será rápida.

Los países miembros y asociados del MERCOSUR presentan importantes asimetrías en su estructura y desarrollo económico, en sus formas de producir, en el modelo de relaciones sociales y laborales y en sus marcos regulatorios. Cuando esas asimetrías pertenecen al campo específico de lo laboral, deben tenerse en cuenta entre otros, los diferenciales en los niveles de empleo y desempleo, de salarios, de condiciones de trabajo, de calificaciones, de grado

en el cumplimiento e incumplimiento de las normativas laborales, de inclusión en los regímenes de seguridad social y la formalidad e informalidad de la inserción en los mercados de trabajo. Las desigualdades, en un proceso de integración regional, dejan de ser datos comparativos entre países y se vuelven cuestiones a ser resueltas en forma conjunta. En ese escenario, en donde conviven la decisión política de integrarse y la compleja y desigual realidad estructural, ocurren los movimientos poblacionales intrarregionales, especialmente aquellos vinculados al empleo y al trabajo.

En la corta historia del MERCOSUR, las migraciones laborales y la libre circulación de personas asomaron desde el principio como el núcleo crítico de la integración laboral y social.

La amplitud o la estrechez de la perspectiva del abordaje de la cuestión en todo el período, determinó la dirección, naturaleza y alcances del debate y de las vías institucionales propuestas. La dinámica del tratamiento de las migraciones intrarregionales del MERCOSUR nos permite hacer un seguimiento de las matrices conceptuales presentes en cada momento y los desarrollos concretos alcanzados.

Los movimientos migratorios actuales en el MERCOSUR

Migraciones laborales tradicionales y libre circulación

Los movimientos migratorios de personas en el MERCOSUR están mayoritariamente vinculados al trabajo y al empleo. Reconocer las diferencias conceptuales entre las modalidades tradicionales, los nuevos fenómenos de movilidad dentro de la regionalización y la meta final, que es la libre circulación, quita confusión y encauza los caminos del análisis y el debate.

Migraciones laborales tradicionales en el MERCOSUR

Llamamos así a aquellas que han sido habituales en el desarrollo histórico de nuestros países y que, con algunos matices de país a país, pueden ser espontáneas o no, estacionales, temporarias o permanentes y en las que los migrantes pueden tener o no tener un puesto de trabajo o una actividad lucrativa asegurada en el país en el que pretenden asentarse.

Un párrafo aparte merecen los movimientos laborales en los espacios fronterizos, que por factores diversos son un ámbito de intensa interrelación entre

nuestros países limítrofes. Sus circuitos económicos y sociales envuelven territorios y poblaciones de diferente nacionalidad y su dinámica tiene algún nivel de autonomía respecto de los regímenes jurídicos nacionales, justamente por el tipo y características de las relaciones que establecen entre sí esas poblaciones. La democratización de los países y la decisión política de avanzar en el proceso de integración, han determinado la evolución del concepto de frontera, de manera coherente con el abandono de la hipótesis de conflicto y su reemplazo por la hipótesis de cooperación y de complementación regional. La concepción política se ha transformado y la frontera como línea divisoria y de aislamiento comienza a diluirse para dejar lugar a la frontera como espacio de integración, predominando el concepto económico-social sobre el meramente físico o de seguridad.

En los países del MERCOSUR —nos referiremos aquí a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, por disponibilidad de datos— los movimientos migratorios tienen una permanencia histórica que se apoya en la contigüidad geográfica y la cercanía cultural, tanto como en la diferencia en los niveles relativos de desarrollo económico-social, en las crisis económicas y en los procesos de violencia autoritaria que los han sacudido. Aunque el impacto de los flujos migratorios en la población de cada país es desigual, en la actualidad en cada uno de ellos residen inmigrantes de países vecinos. Sin embargo, el peso de esta inmigración es en general bastante bajo en todos ellos: en escala descendente, en Argentina representa 4.2 por ciento de la población total, en Paraguay 3.7 por ciento, en Uruguay 2.7 por ciento, en Chile uno por ciento y en Brasil sólo 0.4 por ciento.

La evolución de la inmigración en Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay puede ser seguida en el cuadro 1. Vale señalar que en Brasil los inmigrantes provienen mayoritariamente de países no latinoamericanos.

Argentina continúa siendo el país que más inmigración recibe, aunque el aporte de los no nativos sobre la población total es cada vez menor: en 1970 los extranjeros representaban 9.5 por ciento de la población total, en 1980 eran 6.8 por ciento, en 1991 cinco por ciento y en 2001 4.2 por ciento. En cambio, la participación de migrantes originarios de países limítrofes se ha mantenido constante y estable: en 1980 representaban 2.7 por ciento de la población total, en 1991 2.6 por ciento y en 2001 2.8 por ciento (véase cuadro 2).

El sistema migratorio conformado en el Cono Sur ha partir de los últimos años de la década del cuarenta ha tenido a Argentina como destino privilegiado de los movimientos laborales de los países vecinos, atraídos en ese entonces por un nivel de crecimiento y desarrollo económico relativamente superior al de

los países limítrofes y por el tipo de industrialización manufacturera concentrada en el área metropolitana. En los últimos años, debido a la crisis económica y social, si bien continuó recibiendo una importante cantidad de inmigrantes, también sufrió el éxodo de parte de su población hacia otros países, asumiendo un doble papel de país receptor y emisor que no había conocido. De acuerdo con el censo de 2001, 2.8 por ciento de población registrada proviene de los países vecinos, y la información muestra un incremento en la población migrante boliviana, paraguaya y —en forma muy significativa— peruana (Pérez Vichich y Baer, 2004).

Cuadro 1.
Evolución de la inmigración en los países del MERCOSUR

Cantidad total de inmigrantes	1980	1990	2000
Argentina	1 903 159	1 628 210	1 531 940
Brasil	912 848	606 626	733 000
Chile	84 345	114 597	195 320
Paraguay	166 879	190 907	203 000*
Uruguay	-	92 378	-

* *International Migration Report 2002*, División de Población, Naciones Unidas.

Cuadro presentado en la Ponencia «Los trabajadores Migrantes en clave regional; el caso MERCOSUR» Pérez Vichich N. y Baer G., Congreso Nacional de Sociología. Buenos Aires 20/23 Octubre 2004.

Fuente: Elaborado en base a los Censos Nacionales de los países del MERCOSUR.

Paraguay es uno de los países de más alta tasa de emigración (Pellegrino, 2001) y su aporte a la población argentina ha sido relevante, habiendo crecido entre 1960 y 2001 en más de cien por ciento. Esta vocación migratoria tiene raíces, en buena medida, en la conformación de su estructura socioeconómica basada en un sistema latifundista excluyente, combinado con explotaciones agrícolas minifundistas de baja productividad que no alcanzan para sustentar a la población campesina y una actividad urbana incapaz de absorber a la población rural excedente. Otro factor que contribuye a explicar la emigración paraguaya ha sido la inestabilidad y la represión política de un gobierno autoritario que se mantuvo en el poder durante 35 años. Ambos condicionantes originaron esta corriente migratoria orientada especialmente hacia Argentina, de manera

que desde los años sesenta la comunidad paraguaya se instaló como una de las más numerosas que reside en territorio argentino. Esta población se desplaza principalmente hacia el área metropolitana de Buenos Aires. Según estimaciones de Carrón (1976) y Rivarola (1967), ambos citados por Pellegrino (2001), la emigración en Paraguay "implicó la pérdida de casi 30 por ciento del incremento de la fuerza de trabajo entre 1960 y 1970".

Cuadro 2.
Argentina: Evolución del peso de los inmigrantes
limitrofes en la población total

Lugar de nacimiento	Censo de 1980	Censo 1991	Censo 2001
Población total	27 947 446 100%	32 615 528 100%	36 260 130 100%
Población limitrofe más Perú	761 989 (2.7%)	821 297 (2.5%)	1 011 475 (2.78%)
Por nacionalidad			
Bolivianos	118 141	143 569	233 464
Brasileros	42 757	33 476	34 712
Chilenos	215 623	244 410	212 429
Paraguayos	262 799	250 450	325 046
Uruguayos	114 108	133 453	117 564
Peruanos	8 561	15 939	88 260

Cuadro presentado en la Ponencia «Los trabajadores Migrantes en clave regional; el caso MERCOSUR» Pérez Vichich N. y Baer G., Congreso Nacional de Sociología. Buenos Aires 20/23 Octubre 2004.
Fuente: Elaborado en base a los Censos Nacionales de la Argentina.

Sin embargo, Paraguay también recibe inmigración limítrofe. En 2000 algo más de 200 mil extranjeros residían en este país, lo que representa aproximadamente cuatro por ciento de su población total. La mayoría de estos inmigrantes son originarios de Argentina y Brasil. Los inmigrantes brasileños presentan un patrón particular: geográficamente se asientan en la zona noreste de Paraguay, en jurisdicciones fronterizas entre ambos países, y económicamente se dedican a desarrollar ocupaciones rurales y agrícolas.

Uruguay es un país eminentemente de emigración, y desde principios del siglo xx uno de sus destinos principales es el territorio argentino. Esos flujos se incrementaron fuertemente a partir de la década de los setenta. El advenimiento de la dictadura militar de 1973 impulsó a una gran cantidad de urugua-

yos a abandonar el país, pero también fueron empujados por los desequilibrios económicos y la escasa demanda del mercado de trabajo en relación con el nivel y cantidad de trabajadores especializados, técnicos y profesionales que Uruguay produce. Esta asimetría ha generado una alta propensión a la movilidad geográfica como vía de salida. "La emigración uruguaya tuvo un impacto considerable desde el punto de vista demográfico. Entre 1963 y 1985, se estima un saldo negativo de aproximadamente doce por ciento de la población media del periodo, y que el efecto sobre la PEA sería de alrededor de 20 por ciento. Se ha estimado que hacia 1980 alrededor del 9 por ciento de los profesionales y técnicos uruguayos estaban viviendo en los EEUU, Canadá y en once países latinoamericanos" (Pellegrino, 2001). Argentina y Uruguay son dos países emisores de migración de mano de obra calificada, resultado de los procesos de represión política de mediados de los años setenta, el estancamiento económico de los ochenta y el incremento del desempleo y el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los noventa.

Brasil es el territorio con menor cantidad relativa de población inmigrante, ya que representa apenas 0.4 por ciento de la población total del país, aún cuando en la última década ha aumentado levemente el flujo de inmigrantes. Es también el país que alberga la menor proporción de latinoamericanos, ya que menos de 20 por ciento del total de sus inmigrantes pertenecen a la región. Su problemática más relevante es la emigración de sus nacionales, dado que se calcula que un millón y medio de brasileños vive en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos.

En Argentina y Paraguay la población inmigrante se fue reduciendo, mientras en Chile y Brasil creció levemente, tanto en términos absolutos como relativos. Los inmigrantes internacionales provienen principalmente de los países de la región: en Argentina, Chile y Uruguay más de 60 por ciento de los inmigrantes proceden de países limítrofes, y en Paraguay esa cifra llega a 80 por ciento. Brasil, como ya dijimos, es el único caso en que la inmigración limítrofe es escasa (Texidó *et al.*, 2003).

La naturaleza de la inserción laboral de los trabajadores migrantes es frecuentemente explicada a partir de dos modelos de análisis: uno enfatiza la estructura dual del mercado de trabajo receptor, que demanda mano de obra migrante para empleos del sector secundario (Piore, 1979). El otro —complementario del primero—, se refiere al papel que cumplen los trabajadores migrantes en este mercado laboral. En muchos casos se ha verificado el papel "complementario" o "adicional" —de acuerdo a la definición de Lelio Mármora— que

cumpliría la fuerza de trabajo migrante, es decir, ocupando aquellos puestos que los nativos no aceptan a causa de las bajas remuneraciones y malas condiciones de empleo. En ocasiones ese rol puede ser de tipo 'competitivo' (Pérez Vichich y Baer, 2004).

En Argentina los datos estadísticos muestran que los trabajadores inmigrantes se concentran en actividades económicas específicas como servicios, —principalmente servicio doméstico—, comercio, industria y construcción. Son trabajos de alta desprotección socio-laboral, con salarios menores que los nativos y en condiciones precarias (véase cuadro 3). Este tipo de inserción fue profundizándose a partir de la década de los años noventa, ya que hasta 1980 la mano de obra migrante era absorbida mayoritariamente por la rama de actividad industrial, con una distribución por categoría ocupacional similar a la población nativa. El deterioro del mercado de trabajo que sufrió este país a partir de mediados de los noventa impactó fuertemente sobre la fuerza de trabajo, pero afectó en mayor medida a los inmigrantes. Refiriéndose a las ocupaciones industriales, Maguid (1997) corroboró que: "...frente a la retracción de las actividades industriales son los inmigrantes limítrofes los primeros desplazados. Las pérdidas de este periodo repercuten desigualmente en detrimento de los migrantes, que tenían en 1980 una proporción importante que se insertaba en el sector industrial."

Cuadro 3.
Población asalariada de 14 años y más por beneficios sociales
según lugar de nacimiento. Argentina. 2001

Beneficios Sociales	Lugar de nacimiento		
	Argentina (%)	País limítrofe y Perú (%)	Otros países (%)
Con beneficios sociales			
Varones	54.1	42.5	46.5
Mujeres	48.7	23.2	45.4
Sin beneficios sociales			
Varones	45.5	57.5	50.2
Mujeres	50.8	76.8	54.6

Cuadro presentado en la ponencia «Los trabajadores Migrantes en clave regional; el caso MERCOSUR» Pérez Vichich N. y Baer G., Congreso Nacional de Sociología. Buenos Aires 20/23 Octubre 2004.

Fuente: Extraído de cuadro 44 del Documento 63 de *Estudios sobre Migraciones Internacionales* OIT. Ginebra 2003.

En Chile es la inmigración peruana, una corriente de reciente llegada y que ha crecido desde fines de los ochenta, al pasar de nueve mil inmigrantes a 39 mil en 2002, la que muestra características similares. "Los nichos laborales asignados a esta fuerza de trabajo se sitúan, en general en el ámbito de menor calificación, peores retribuciones y mayores niveles de riesgo" (Mujica Petit, 2004).

En el caso de Paraguay, la mayor inmigración, 47 por ciento de la PEA migrante, se inserta en las actividades rurales, desarrollando tareas en la agricultura, generalmente en condiciones sociales altamente precarias.

Los mercados de trabajo de los países de la región vienen afrontando graves problemas de desempleo y también de deterioro y segmentación laboral. Esta situación impulsa a las personas a emigrar y buscar mejores horizontes, y conforma el escenario que espera al inmigrante que llega, determinando los puestos de trabajo que podrá o no ocupar. Al igual que los trabajadores nacionales, en los años noventa los inmigrantes han visto escasear los empleos de buena calidad, agudizándose su tendencia a insertarse en mayor proporción en aquellos segmentos del mercado de trabajo habitualmente con menor nivel de cobertura sociolaboral y a menudo —salvo en algunas actividades— por debajo de sus calificaciones.

La desocupación y la precarización del empleo y la consiguiente tendencia regresiva de los sistemas de protección al trabajo, han sido uno de los resultados negativos de las políticas económicas neoliberales en los países del MERCOSUR, como lo han sido en toda Latinoamérica: el empleo en los países de la región muestra, en diferentes grados, una situación de importante informalidad laboral. En Argentina, donde el empleo informal dejó de ser marginal, es de 44.5 por ciento; en Brasil alcanza a 46 por ciento, con amplias diferencias regionales; en Paraguay se incrementa a 60.9 por ciento, quizás el mayor porcentaje en América Latina; y en Uruguay presenta un porcentaje de 42.2 por ciento. En general, estas cifras suelen ser mayores en la población migrante.

En el caso de los trabajadores migrantes, se suma la persistencia de la irregularidad migratoria, una desventaja adicional que les es específica y que suele acompañarlos en el ingreso y permanencia en los países de destino, lo que marca una desigualdad primaria en las condiciones de acceso a la estructura laboral. También las prácticas discriminatorias pueden ser consideradas un elemento integrante de la mayor precarización del trabajo migrante. En cualquier caso, la irregularidad, junto con el miedo y el desconocimiento, facilita la explotación del inmigrante y el deterioro de su inserción laboral, cuando no se convierte en sustento del tráfico de trabajadores.

Si pretendemos ahondar en sus determinaciones, podemos encontrarlas en la naturaleza restrictiva de las reglamentaciones del ingreso y permanencia de trabajadores, en las prácticas sociales —muchas veces orientadas a optimizar ganancias en desmedro de los derechos fundamentales de las personas—, y en la reproducción de presupuestos ideológicos y pautas discriminatorias con el inmigrante, entre otros factores. Lo cierto es que dejar a un segmento de la población de un país fuera de las regulaciones estatales, determina una exclusión que puede a su vez ser generadora de tensiones. En palabras de Saskia Sassen (2001) “por lo menos en parte, la tensión se origina en el propio Estado, en el conflicto entre su autoridad para controlar la entrada en el país y su obligación de proteger a aquellos que se encuentran en su territorio”.

La irregularidad migratoria ha tenido diversas respuestas por parte de los Estados, que en general no son demasiado eficaces en tanto tienen naturaleza puramente coyuntural. Se trata de medidas excepcionales plasmadas en programas de regularización migratoria. En los últimos años, Argentina, Brasil y Chile han aplicado este tipo de medidas y sus beneficios han alcanzado en su gran mayoría a inmigrantes de la región (véase cuadro 4).

Los movimientos poblacionales en los procesos de integración

En la integración de un mercado común, la libre movilidad de los trabajadores es un elemento estratégico orientado al funcionamiento armónico de los mercados de trabajo y al crecimiento y perfeccionamiento de la producción regional, dentro de la estrategia de desarrollo que representa la constitución de un bloque. Se considera además que es condición para la redistribución regional de las oportunidades de trabajo y de las capacidades y calificaciones dentro del espacio ampliado, un factor que contribuiría a alcanzar niveles mayores de calidad en el producto. Por otro lado, al establecer la igualdad para los ciudadanos de cada uno de los países en el resto de los territorios, eliminaría la irregularidad migratoria y todas sus consecuencias, uno de los factores determinantes de la vulnerabilidad y precarización de la situación de los migrantes.

La libre circulación asume entonces una doble naturaleza: es un marco que garantiza la equidad y protección de los trabajadores regionales en cualquier punto del territorio ampliado, y al mismo tiempo un potenciador de los niveles de competitividad que se presuponen necesarios para posicionar menor al bloque en la economía mundial.

En el MERCOSUR, las migraciones laborales tradicionales siguen ocurriendo y la libre circulación de trabajadores aún no es una posibilidad concreta. El fenó-

Cuadro 4.
Datos sobre programas excepcionales de regularización migratoria en Argentina, Chile y Brasil

Argentina:
 Decreto 1033/92

	Beneficiarios	Porcentaje
Total	224 471	100.0
Nacionalidades		
Bolivianos	110 253	49.1
Paraguayos	64 026	28.5
Chilenos	30 009	13.4
Uruguayos	16 075	7.2
Brasileros	4 108	1.8

Fuente: Extraído de Reboiras L. En «Migración Internacional en el Gran Buenos Aires: sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral» Celade 1995.

Cuadro presentado en la ponencia «Los trabajadores Migrantes en clave regional; el caso MERCOSUR» Perez Vichich N. y Baer G., presentado en el Congreso Nacional de Sociología. Buenos Aires 20/23 Octubre 2004.

Brasil:
 Amnistía de 1998

	Beneficiarios	Porcentaje
Total	40 909	100.0
Nacionalidades		
Bolivianos	9 155	
Argentinos	3 177	
Uruguayos	2 703	
Peruanos	2 032	
Chilenos	1 784	
Paraguayos	1 156	
Mercosur (más Perú)	20 007	49.0

Fuente: Extraído del Documento 63 de *Estudios sobre Migraciones Internacionales* OIT. Ginebra 2003.

Cuadro presentado en la ponencia «Los trabajadores Migrantes en clave regional; el caso MERCOSUR» Perez Vichich N. y Baer G., Congreso Nacional de Sociología. Buenos Aires 20/23 Octubre 2004.

Continúa

Cuadro 4.
Datos sobre programas excepcionales de
regularización migratoria en Argentina, Chile y Brasil

Concluye

Chile:

Resolución Exenta N° 2071: amnistía provisoria. 1998

	Beneficiarios	Porcentaje
Total de Visas Temporarias otorgadas por el programa de regularización	22 605	100.0
Visas otorgadas a peruanos	16 764	74.0
Visas otorgadas a bolivianos	2 116	9.0

Fuente: Extraído de «Estudios sobre los derechos económicos, sociales y culturales de inmigrantes peruanos y bolivianos en Chile» Publicado en «Los derechos Humanos de los Migrantes.» CEDLA, CEDAL, CELS. La Paz Bolivia. 2000 Cuadro presentado en la ponencia «Los trabajadores Migrantes en clave regional; el caso MERCOSUR»

meno de la movilidad geográfica de personas, mientras tanto, se ha hecho mas complejo en la medida que se han diversificado las formas que asume, apareciendo nuevos fenómenos diferentes de los circuitos ya establecidos entre nuestros países, fenómenos estimulados por las políticas de privatización y desregulación de algunas actividades económicas, por las manifestaciones concretas del proceso de integración con otros países del MERCOSUR o por pactos bilaterales de integración física y complementación económica. La mayor interacción entre empresas de distintos orígenes ha generado una mayor presencia no nativa en los mercados de trabajo nacionales en todos los países, observable aunque no suficientemente evaluada en términos cuantitativos y cualitativos.

Las calificaciones y posiciones ocupacionales de quienes se desplazan, podrían abarcar niveles variados: miembros de confianza de las empresas, técnicos o profesionales u operarios, calificados o no (Baer, 1999). La calificación juega un papel muy importante en este tipo de movilidad que se realiza de la mano de empresas establecidas en alguno de los países, contratadas para ejecutar trabajos en sus territorios, concesionadas para la prestación de servicios públicos privatizados o constituidas en uniones transitorias de empresas (UTE). Los periodos de permanencia son relativamente cortos, sin pretensión de asentarse en forma prolongada o definitiva (Pérez Vichich, 1997).

Por sus características, estos nuevos movimientos, que forman parte de la transición, no son contenidos estrictamente en la categoría de migraciones laborales tradicionales y tampoco se encuadran en la categoría de libre circulación de mano de obra. La naturaleza de estas modalidades de desplazamiento y su generalización hace que configuren un movimiento, que debe ser claramente diferenciado de la libre circulación de mano de obra porque no se procesan en un espacio jurídico y social homogéneo o con niveles altos de convergencia y coordinación que permita identificarlos con esta última, sobre la que no existe aún una decisión político institucional concreta que la implante, aunque, como veremos más adelante, en los tres últimos años se han registrado visibles avances en ese sentido.

Políticas migratorias internacionales en el MERCOSUR

Políticas migratorias y políticas laborales en la región

Durante décadas, las políticas migratorias y las normas que han sido su manifestación en los países —miembros y asociados— que hoy participan en la construcción del MERCOSUR han tenido como principal característica una fuerte disociación de sus realidades laborales. Consecuentemente, los trabajadores migrantes no tuvieron en esas políticas y normativas, tampoco en la práctica, un espacio jurídico institucional que los contemplara en sus especificidades, como ha ocurrido con otros colectivos considerados en desventaja en la estructura laboral y social, por ejemplo los jóvenes o las mujeres. Mucho menos han sido atendidos en el ejercicio efectivo de sus derechos, que presentan grandes dificultades para ser defendidos aún cuando sean declarados como tales.

En los últimos años, las políticas migratorias laborales internacionales en la región muestran un avance, si bien difícil, desigual y no exento de tensiones, en la definición de nuevos parámetros para su formulación, espoleados por las transformaciones en las relaciones entre el capital y el trabajo y en el escenario interno e internacional en que se procesan esas relaciones. También han sido influenciadas por el giro de las relaciones internacionales hacia formas menos unilaterales, determinantes de acciones cooperativas entre Estados, y por la universalización de los derechos humanos y de su defensa.

Los instrumentos de regulación bilaterales o multilaterales resultantes incorporan elementos de estrategia política que se apartan de la gestión restrictiva clásica de la cuestión y que apuntan a facilitar la regularización migratoria y la inserción laboral de los trabajadores migrantes, su inclusión en los regímenes de seguridad social y tributarios y su integración a la sociedad que los recibe.

En ellos se abandonan las políticas unilaterales y se establecen compromisos y responsabilidades compartidas entre los países de origen y de destino, dando lugar a nuevos encuadres normativos para la movilidad laboral entre los territorios. Son varios los acuerdos bilaterales y multilaterales ya vigentes o en vías de negociación que responden a esta matriz, también presente en algunas legislaciones nacionales, como es la nueva Ley de Migraciones de Argentina. Esto nos remarca que hoy las migraciones laborales son simultáneamente una cuestión de naturaleza social interna y una cuestión social internacional, y que las políticas, directrices y cursos de acción que se planteen, definitivamente ya no pueden soslayar la incorporación de ambas dimensiones en nuestros países.

El debate en el marco orgánico del MERCOSUR

En los orígenes del MERCOSUR la cuestión sociolaboral y la libertad de circulación de personas, esencialmente de trabajadores, no fue explicitada en esos términos ni establecida como objetivo programático e institucional del bloque en formación. En el Acta de Asunción aparecía subsumida en la expresión *circulación de factores de producción*.

En el *Subgrupo de Trabajo número 11* (SGT11), de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, primer órgano sociolaboral del MERCOSUR, que funcionó entre 1992 y 1995, el tema de la libre circulación era un objetivo expreso, que estaba contemplado en una de las nueve comisiones de este Subgrupo —la tercera— creadas para atender las diversas materias (Pérez Vichich, 1995). Su plan de trabajo, establecido como todos los compromisos de los Subgrupos del MERCOSUR en el llamado *Cronograma de Las Leñas*, estimaba contar con una propuesta de medidas para implementar la libre circulación en la región para el 31 de diciembre de 1994, propuesta que en esa fecha debería ponerse a consideración del *Grupo Mercado Común* (GMC). Pese a ser un objetivo demasiado ambicioso para tan corto plazo, la decisión de incorporarlo en el cronograma con tanta precisión expresaba la centralidad que la cuestión asumía.

No obstante, los debates que siguieron develaron una fuerte resistencia, producto de una percepción negativa no sólo de la libre circulación regional de personas, sino también de las migraciones laborales tal como se dan en la zona. La libre circulación fue considerada por largo tiempo únicamente en sus presuntos efectos desventajosos, sin incorporar los aspectos que la hacen un elemento fundamental de la integración de la región, incluidas la potencialidad de generar mejores condiciones de trabajo y de organización para los trabajadores. Era vista más como una amenaza que como una oportunidad. La

propuesta original se diluyó en el transcurso de las reuniones, siendo reemplazada por la realización de diagnósticos migratorios y estudios comparativos de los cuerpos normativos migratorios vigentes en cada país, sin avanzar en las dimensiones concretas de la integración laboral y poblacional.

Como únicos resultados materiales de la gestión del SGT11 en esta materia, quedaron dos consultorías encomendadas al *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) en 1994. Una de ellas, dirigida al análisis de los flujos migratorios en cada uno de los países, tuvo limitados alcances, sólo en parte debido a las carencias de las fuentes estadísticas sobre migraciones. Otra, con mayor vuelo y proyección, apuntó a generar un *Sistema Integrado de Normas Migratorias* e incluía una propuesta para acercarse a la libre circulación.

Su contenido, fundado en criterios metodológicos rigurosos, era discutible y opinable, pero era precisamente esa condición que la hacía valiosa como punto de partida de un debate que nunca llegó a darse, más allá de su presentación en un seminario llevado a cabo en Montevideo en agosto de 1997, ya vigente el Protocolo de Ouro Preto.

El *Protocolo de Ouro Preto* del 17 de diciembre de 1994 significó una redefinición de la naturaleza de todo el proyecto de integración y marcó lo que se daría en llamar el fin de la transición y la instalación del MERCOSUR. Para la etapa que comenzaría el primero de enero de 1995, el proceso de integración sería reformulado en términos de Unión Aduanera Imperfecta; un esquema limitado de integración en relación con los objetivos finales planteados en el Acta de Asunción. La Unión Aduanera tiene en la libertad de circulación de capitales y la libertad de circulación de bienes y de servicios su condición suficiente de existencia; por lo tanto, la dimensión social y laboral del proceso de integración y, consecuentemente, la libre circulación de trabajadores, pasó a un segundo plano y durante varios años su tratamiento quedó prácticamente paralizado. La culminación de la llamada etapa de transición del MERCOSUR, que se consideró cumplida el 31 de diciembre de 1994, sólo puede considerarse válida para los aspectos económicos de la integración, y aún así en forma incompleta. La cuestión sociolaboral está lejos de ser resuelta, por lo que consideramos que existe continuidad en la fase de transición en esa materia, tan constituyente y constitutiva de la integración cuanto la económica y comercial.

La estructura fundada en comisiones permanentes que presentaba el SGT11 desapareció como resultado del nuevo esquema conceptual y de funcionamiento del MERCOSUR. Ya instalado el nuevo *Subgrupo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social* (SGT10) las cuestiones sociolaborales abordadas

van a ser aquellas que por consenso los países miembros consideren prioritarias. En la nueva pauta de negociación, la libre circulación de trabajadores desaparece como objetivo declarado: la movilidad regional de trabajadores está entre los temas retomados en el SGT10, pero su naturaleza ha sido transfigurada: ya no se tratará la materia en el marco conceptual de la libre circulación de trabajadores y de cómo llegar a ella, sino las migraciones laborales en el sentido tradicional. Esto significó asentar su discusión en criterios fundamentalmente nacionales, y en general, con trazos marcadamente restrictivos, en tanto la circulación de bienes y capitales se proponía cada vez con mayor libertad entre los territorios. Esta fase coincidió con la etapa más descarnada del neoliberalismo que sistemáticamente expulsó de su lógica todo tratamiento de las cuestiones sociales.

El cambio no es inocuo y su impacto se refleja en las actividades del SGT10 en el tema en esta fase: a) los flujos migratorios son estudiados y observados en cada uno de los países, sin extender el análisis a la movilidad en la región como un todo, y b) las normas migratorias y conexas son analizadas comparativamente, pero sin superar las individualidades de cada sistema jurídico político nacional. Los trabajos se restringen a los diagnósticos y a la evaluación normativa.

Esto no deja de ser curioso, ya que el Acta número uno de 1995, que recoge las decisiones del primer encuentro del SGT10, establece que "El SGT10 no va a ser un ámbito de investigación y análisis, sino que su cometido será de propuesta al *Grupo Mercado Común* nutriéndolo de los insumos necesarios para que el área sociolaboral pueda adoptar decisiones para ir conformando la dimensión social de la integración....".

Marcilio Ribeiro de Sant'Ana (2001) señala que los obstáculos a la libre circulación no están determinados por las modificaciones del Cronograma de implementación del MERCOSUR, sino que deben ser también atribuidos, entre otros factores, a la heterogeneidad económica de los países que lo componen, a las asimetrías en la legislación laboral y en su cumplimiento, a la falta de homogeneidad en la capacitación y a la diversidad de los sistemas de seguridad social. Coincidimos con él y siempre que planteamos la libre movilidad de trabajadores como un componente estructural y constitutivo del proceso de integración, sostenemos la necesidad de que todos esos elementos sean incorporados al análisis y a las vías de resolución (Pérez Vichich 1993; 1996).

No obstante, nos interesa resaltar que la transformación en la naturaleza de la materia y en el objeto de tratamiento, dentro del marco orgánico del SGT10, tiene una significación que va más allá de lo que puede aparecer apenas como

el reconocimiento de las que serían las *reales* barreras a la concreción de la libertad de circulación: esa transfiguración conceptual, es el acto de decisión política que expresa la perspectiva adoptada en relación con la materia, y es, en consecuencia, el determinante de los rumbos a seguir a partir de ese acto. Esa decisión revirtió el abordaje del tema dado que fue abandonado su tratamiento en el marco de una categoría propia de la teoría de la integración regional, como es la libre circulación de mano de obra, y encaró los movimientos de trabajadores en el MERCOSUR como migraciones laborales tradicionales.

El encuadre teórico puede ser caracterizado como una involución en el propio proceso de desarrollo de la integración regional. En una fase de unión aduanera no existen plazos para la constitución de un mercado común, no se contempla la constitución de un mercado único de trabajadores y la libre circulación de trabajadores no es asumida ni como presupuesto ni como objetivo (Pérez Vichich, 1996; 2000).

Con este perfil alejado del concepto de libre circulación, las migraciones laborales fueron incluidas en la Comisión Temática II del SGT10, que compartió con los temas de Formación Profesional y la construcción del Observatorio Regional de los Mercados de Trabajo. En 1997 se conformó dentro de esa instancia una comisión *ad hoc*, la *Comisión Tripartita sobre Migraciones Laborales*, cuyo cometido sería la generación de insumos para las propuestas que debería llevar adelante el SGT10 en la materia, pero que acotó sus objetivos dando prioridad al estudio de las condiciones de trabajo en las regiones fronterizas. La Reunión Plenaria del SGT10 de ese año profundiza esa limitación en relación con el tema migratorio al declarar como prioritario el tratamiento de otras materias, especialmente del *Observatorio del Mercado de Trabajo y de la discusión del Protocolo Sociolaboral*, entonces en debate. En las reuniones siguientes, el tema estuvo en agenda, pero se circunscribió al trabajo fronterizo, sin tampoco llevar a término las iniciativas propuestas en ese campo, aunque sólo se trataba de una investigación sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores fronterizos, que aún hoy permanece sin concretarse.

El análisis y la acción en las zonas fronterizas son sin duda importantes, si consideramos el complejo mapa de interacciones que se desarrollan en los espacios limítrofes de los países miembros. Estas interacciones —más allá de las definiciones oficiales e inclusive del bajo grado alcanzado en su tratamiento y regulación— atraviesan todas las dimensiones: económicas, políticas, laborales, sociales y culturales. En este contexto, el ámbito de las fronteras es algo así como el laboratorio experimental de la integración, teniendo en cuenta que en ellas las poblaciones de los países involucrados vienen siendo protago-

nistas y artífices históricos del proceso de regionalización, por el solo hecho de convivir reproduciendo comportamientos y prácticas culturales compartidas, no exentas de conflicto y a veces en clara oposición a las regulaciones estatales. Sin embargo, la temática migratoria fronteriza, aún teniendo esta trascendencia, no cubre la multiplicidad de aspectos que involucra la compleja trama de la movilidad laboral intrarregional.

En el marco orgánico del Subgrupo número 10 no surgieron muchas respuestas multilaterales que puedan considerarse adelantos sustantivos en la materia. La excepción ha sido el *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social*, el único instrumento de significación para sustentar la movilidad de trabajadores firmado el 14 de diciembre de 1997, y que alcanzó la ratificación por todos los países recién en el año 2005. Este acuerdo reconoce en su principal disposición "... a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, así como a sus familiares y asimilados los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo". También establece que será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de cualquiera de las partes siempre que hayan trabajado en él.

En 1998, se creó la *Comisión Sociolaboral del MERCOSUR*, como resultado final de un largo debate que comenzó con la propuesta de una *Carta de Derechos Fundamentales*. Esta propuesta se desdibujó en los años siguientes, después de algunos intentos concretos, fogueados principalmente por el sector de los trabajadores. Diluido el proyecto, la discusión se orientó hacia la elaboración de un Protocolo Sociolaboral sobre el que tampoco hubo consenso. Esterilizada la posibilidad de generar una decisión en el nivel del Subgrupo, se trasladó el problema a la *Cumbre de Mandatarios del MERCOSUR*, cuya función, dicho sea, es marcar las directrices sustantivas que han de orientar las acciones y normas, pero no producirlas. La Cumbre se expresó a través de la llamada Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 10 de diciembre de 1998, que adopta en 19 artículos una serie de principios y derechos, individuales y colectivos, destinados a comprometer a los países con sus contenidos. Entre esos derechos y principios, el artículo 4º considera explícitamente la igualdad de los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos en relación con los nacionales, y compromete a los Estados a desarrollar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de esos trabajadores en los territorios de los países miembros (Acta CSL 02/01).

En su artículo 20, la *Declaración Sociolaboral* estableció la creación de un órgano de seguimiento y fomento del cumplimiento de los contenidos de la

Declaración por parte de los países, dando origen a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSL), de naturaleza tripartita. A diferencia del SGT10, donde el tripartismo es de consulta, en la CSL la toma de decisiones precisa del consenso de los tres sectores, gubernamentales, empleadores y trabajadores, lo que determina que cada uno de ellos puede, por sí, trabar la resolución de las negociaciones ejerciendo un verdadero poder de veto. Entre las funciones dadas a la CSR, se encuentra la elaboración de informes o memorias sobre el nivel de desarrollo de cada uno de los derechos y de su cumplimiento en cada uno de los países parte. En el año 2002, una de las tres memorias elaboradas fue la referida a los derechos de los trabajadores migrantes. Abarcó los encuadres normativos e institucionales y se extendió a los mecanismos de garantía de esos derechos.

La redefinición orgánica del MERCOSUR establecida en el Protocolo de Ouro Preto, marca el nacimiento del *Foro Consultivo Económico y Social* (FCES), como el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes, tal como lo define el artículo 1º de su Reglamento Interno. A diferencia del SGT10 y de la CSL, su funcionamiento excluye a los sectores gubernamentales, siendo constituido básicamente con las representaciones empresariales y sindicales, a las que se agregan organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras organizaciones sociales. Sus objetivos están relacionados con la promoción del progreso social y económico dentro del MERCOSUR, y orientados a la promoción del mercado común. Debe hacer el seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas de integración, sean sectoriales, nacionales, regionales o internacionales. Puede realizar estudios sobre temas económico sociales y, prioritariamente, es función del FCES generar condiciones para la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.

Dentro de la estructura de las áreas temáticas del FCES, el tema de la movilidad laboral ocupa un lugar relevante, junto con las relaciones del trabajo y la seguridad social, la cultura, la educación y la salud, entre otras. El FCES comenzó una tarea de discusión amplia sobre la problemática fronteriza, abarcándola en una forma totalizadora, que incluyó los aspectos económicos, comerciales y sociolaborales. Esto ocurrió a partir de una consulta que el GMC le hiciera en el año 1999 sobre la cuestión migratoria en las fronteras. La convocatoria reunió en varias oportunidades a representantes de la sociedad civil de las áreas fronterizas del MERCOSUR, con una significativa participación. Ha tenido la importancia crucial de disparar la participación sistemática de la sociedad civil en el ámbito de la negociación regional.

Podemos concluir que, a pesar de la multiplicidad de instancias orgánicas de tratamiento sociolaboral en donde la movilidad de trabajadores es materia, esta abundancia no fue garantía de avances realmente sustantivos durante casi doce años.

Fuera de los órganos sociolaborales, otras instancias del MERCOSUR han trabajado sobre la movilidad de personas con distintos enfoques. Uno de esos espacios es el *Grupo de Liberalización de la Comercialización de Servicios en la Región*.

La marcha de la integración económica y comercial, generó la incorporación del tratamiento de la llamada tercera libertad: la libertad de comercio de servicios. La comercialización de los servicios en sus diferentes modos involucra, no sólo el movimiento de las empresas prestadoras de servicios, sino también el de los prestadores individuales. En este sentido, la movilidad de personas aparece estrechamente vinculada a problemas de mucho interés práctico para las relaciones regionales en las que estén comprometidos servicios prestados por ciudadanos o empresas de otro país miembro. Por lo tanto, dicha movilidad también está ligada a la cuestión de la circulación laboral en el MERCOSUR. El avance en las negociaciones llevadas adelante por el Grupo de Servicios del MERCOSUR ha impulsado medidas de facilitación de la movilidad en relación con algunas categorías laborales.

Fue en este espacio que se gestó la iniciativa de una visa MERCOSUR dentro del llamado Modo 4 del listado en pauta, correspondiente al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios, con ámbito de aplicación acotado a quienes presten servicios en un país miembro que no sea el propio por plazos determinados y que sea personal de gestión de empresas, personal jerárquico, técnicos de alta calificación y especialistas, ejecutivos, gerentes, representantes, científicos, periodistas y profesores, entre otros. Con la Visa MERCOSUR se buscó superar algunas barreras legales, promover una tramitación más ágil generando un mayor nivel de legalidad migratoria laboral y el registro de quienes sean sus beneficiarios, ya que se establece la obligación de presentarse ante la autoridad gubernamental del país de ingreso y se contempla la inscripción profesional y el cumplimiento de las leyes y reglamentos de control del ejercicio de oficios o profesiones reguladas. Esta propuesta ha sido aprobada por el CMC entrando en vigor en fecha reciente.

La iniciativa que comentamos confirma que las necesidades de las operaciones económicas son las que han fogueado, más que la atención de la cuestión social, la discusión y propuesta de medidas que faciliten la movilidad laboral, esas que en el ámbito específico de lo sociolaboral, recién comienzan a discutirse.

A los marcos orgánicos ya mencionados, debe sumarse el *Grupo ad hoc de Integración Fronteriza*, cuyas negociaciones tienden a facilitar la convivencia de las comunidades de la frontera de la región, en cumplimiento del mandato recibido de promover la integración fronteriza y elevar la calidad de vida de las poblaciones de las áreas contiguas en materia económica, de tránsito y transporte, educación, acceso a los servicios públicos y régimen laboral.

Pero es en el marco de la Reunión de Ministros del Interior y Justicia del MERCOSUR donde se produce el primer gran salto cualitativo en la cuestión migratoria de la región: en la reunión realizada entre el 9 y el 11 de noviembre de 2002 en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, fue aprobado el *Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes* del MERCOSUR. Entre sus objetivos, se destaca la búsqueda de normas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Parte como forma de fortalecer el proceso de integración regional, la solución de la situación de irregularidad migratoria de los nacionales de los países miembros, y la profundización de la lucha contra el tráfico de personas para fines que signifiquen degradación de la dignidad humana. Establece como único criterio para la solicitud de residencia de los nacionales de un país parte o asociado, la acreditación de nacionalidad de alguno de los países de la región, sumada a la presentación de los documentos de identidad del país de origen, partida de nacimiento y de estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuándo fuere el caso; certificado de carencia de antecedentes penales y judiciales certificado de aptitud física y pago de tasa migratoria (Art. 4).

El Acuerdo declara la igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos entre nacionales del país de recepción y nacionales de los otros países firmantes (artículo Art. 9.1); el principio de reunión familiar (Art. 9.2); el derecho a transferir remesas a su país; el derecho de los hijos de los inmigrantes a tener un nombre, una nacionalidad y a la educación, aún en caso de que sus padres estén en situación irregular. En el plano laboral, establece el derecho a realizar a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones con los nativos, de acuerdo con las normas de cada país (artículo Art. 8.2) y el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (artículo Art. 9.3). Incorpora medidas de promoción del combate a la clandestinidad y la irregularidad del empleo de los migrantes que comprometen a los países, entre otros: a) mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, b) sanciones para los empleadores que empleen nacionales de las partes en condiciones irregulares, sin que por ello sean afectados los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores por los trabajos realizados en esas

condiciones, c) desarrollo de mecanismos de detección y penalización de las personas u organizaciones que lucren con los movimientos clandestinos de trabajadores inmigrantes y las condiciones abusivas de su trabajo, y d) generación de formas de difusión e información pública sobre los derechos de los trabajadores migrantes.

La libre circulación fue consagrada como objetivo político cuando los presidentes de los cuatro países, más Bolivia y Chile, refrendaron este acuerdo en la *Declaración Conjunta Presidencial* del MERCOSUR del 6 de diciembre de 2002.

Este acuerdo constituye la más importante norma intergubernamental en la materia, —no existen instancias supranacionales en el MERCOSUR— y un paso muy importante en el camino a recorrer. En lo inmediato, es importante considerar que dicho acuerdo se propone como un intento, el primero, de establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes a la región del MERCOSUR y los ciudadanos de los terceros países. De la aplicación de este instrumento, expresión de la voluntad política que representa, habrá que esperar sus desarrollos concretos ya que aún se encuentra en fase de ratificación en varios de los países firmantes. Su contenido recoge y generaliza algunos principios y disposiciones relativas al ámbito sociolaboral que ya se encontraban en los diversos convenios bilaterales firmados entre países de la región, ofreciendo ahora un marco jurídico multilateral para avanzar en la resolución de las cuestiones sociolaborales. Con el acuerdo, se reinserta en el ámbito del MERCOSUR la matriz de la libre circulación en la discusión de la movilidad laboral, aún cuando no sea ese el alcance otorgado a sus dispositivos, que sólo se refieren a la libertad de residencia, abriendo nuevos caminos para la profundización del proceso de integración.

Desarrollos actuales y perspectivas

Los cambios políticos producidos en la región y la orientación que intenta imprimirse al proceso de integración regional en los últimos años han permitido un retorno a la matriz de análisis de la libre circulación, manifestándose en el MERCOSUR una decisión política de avanzar en ese sentido. El *Acuerdo de Libre Residencia* es una clara muestra de ello. En función de esos cambios, las diferentes instancias orgánicas han debido redefinir tanto sus pautas de discusión como su metodología de trabajo. La agenda sociolaboral, por ejemplo, ha experimentado un vuelco cualitativo, articulando ahora positivamente las variables laborales vinculadas a la generación y mejoría del empleo con la mayor libertad de los trabajadores para desplazarse por los territorios de los

países miembros. Los organismos sociolaborales comienzan a organizar la discusión y la gestión técnica de las cuestiones relacionadas con el acceso al empleo, la formación profesional, la seguridad social, la salud laboral etcétera, en torno a los principios que el acuerdo consagra en relación con la movilidad de los trabajadores.

La libre circulación de trabajadores se ha constituido en uno de los principales módulos de trabajo dentro del SGT10, módulo en el que converge el tratamiento de todas aquellas variables que deben ser atendidas para que el desplazamiento de trabajadores se realice en un contexto de formalidad originaria, que garantice su inserción estructural, legal, institucional y práctica en las mejores condiciones. En relación con los trabajadores migrantes se busca ofrecer una base menos precaria para avanzar en la construcción de aquello que algunos autores han llamado la "ciudadanía laboral" en la región, que no es otra cosa que la invariabilidad de su condición de trabajador con derechos laborales fundamentales en todos los territorios asociados, como un preludio de lo que alguna vez será el "(ciudadano) trabajador comunitario".

Esta línea encontró respaldo político en la realización de la *Conferencia Regional de Empleo (CREM)*, convocada por la CSL, y en uno de sus principales productos que es la constitución del *Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANE)* formado por autoridades de los ministerios pertinentes de cada uno de los países. La creación de empleo ha sido establecida en esta conferencia como el núcleo de las estrategias sociolaborales en el MERCOSUR, y dentro de esas estrategias, las migraciones y la libre circulación de trabajadores ocupan un espacio privilegiado.

Estas líneas directrices se inscriben en un modelo de integración políticamente orientado, con la justicia social como objetivo y el empleo de calidad como uno de los instrumentos centrales para alcanzarla. Este modelo se confronta con aquel que campeó durante los años noventa, que suponía que la apertura acrítica de las economías era garantía de desarrollo y que la caída de las barreras comerciales alcanzaba para resolver el problema del empleo.

Las propuestas principales surgidas de la CREM asientan en:

- a) la elaboración de una estrategia MERCOSUR para el crecimiento del empleo
- b) la promoción del desarrollo de políticas de empleo, buscando la integración de las políticas macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas y de previsión social en la búsqueda de un empleo de calidad

- c) la promoción de acciones conjuntas para armonizar las políticas y los procesos de integración de los mercados de trabajo de la región, a fin de garantizar la libre circulación de los trabajadores, profundizando los lineamientos planteados en el *Acuerdo sobre Residencia de Nacionales del MERCOSUR* y el *Acuerdo de Regularización Migratoria de los Ciudadanos del MERCOSUR*
- d) asegurar el trabajo decente para los trabajadores migrantes en la región, coordinando programas específicos que garanticen el cumplimiento de estos objetivos en las zonas fronterizas (CREM, Declaración final de los ministros de trabajo, 2004)

Son avances políticos sobre la materia que revelan un cambio en la concepción y en la estrategia y en los que se advierte una proposición superadora del Acuerdo de Libre Residencia. El enfoque actual permite comenzar a pensar las políticas de movilidad de personas —especialmente trabajadores— dentro del marco de las decisiones regionales, abandonando la decisión aislada de cada Estado y dando al tema un tratamiento conjunto.

El *Grupo de Alto Nivel de Empleo* (GANE) recién comienza sus trabajos y se encuentran en plena elaboración las directrices de lo que ha de constituirse en las políticas regionales de empleo. Reconoce como antecedentes, entre otros documentos, para diseñar la estrategia para el crecimiento del empleo en la región la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, señalada por el CMC como guía a tener en cuenta por el GANE, y la Declaración de México y Plan de Acción de la *XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo* de septiembre de 2005, de la que han tomado el eje de la creación de empleo digno, que pone a la persona en el centro de toda actividad económica, y que resalta la importancia de la formación profesional y el objetivo de la inclusión social. Podría decirse que la generación de empleo aparece hoy en las discusiones como el comienzo de una política social comunitaria.

Reflexiones finales

El proceso de integración regional del MERCOSUR nos plantea interesantes cuestiones para sumar al debate de las políticas migratorias internacionales.

La cuestión plantea interrogantes y desafíos reales que necesitan respuestas, tanto desde el plano conceptual como desde el político-institucional. No cabe duda que cada proceso de integración admite miradas diferenciadas, e involucra corrientes de pensamiento contrapuestas que determinan el rumbo, profundidad y valores que se impriman a sus desarrollos.

En forma muy esquemática, puede decirse que una de esas miradas considera la cuestión desde la perspectiva de la soberanía de los Estados e involucra la relación entre el Estado y la sociedad.

En este plano, una primera vertiente es la que sostiene la facultad absoluta del Estado para decidir quién puede ser considerado nacional, quién puede ingresar y permanecer en su territorio y qué derechos están asociados a la condición de nacional o residente y en qué condiciones se obtienen, excluyendo al resto (Oppenheim, 1905; Kelsen, 1988). Una segunda corriente, centrada en la sociedad, entiende que la facultad del Estado está limitada por muchos factores, entre otros por el modelo de desarrollo económico, por la mayor interdependencia entre los países, por el debilitamiento del papel de la política y del Estado, paralelo al fortalecimiento de otros actores. Quienes sostienen esta perspectiva han señalado la importancia cada vez mayor de las organizaciones internacionales y de los contactos entre los actores no gubernamentales, en forma independiente de sus Estados entendiendo que potencian la interdependencia y la cooperación entre los países (Goodwin, 1978; Amar, 1985).

La trayectoria del tratamiento del tema migratorio y la libre circulación en el MERCOSUR parece mostrarnos que ni el concepto de soberanía absoluta e interés nacional ni la noción de cooperación social internacional parecen ser suficientes por sí solos, para sustentar y explicar las políticas migratorias internacionales. Como dijimos al principio, las migraciones son al mismo tiempo una cuestión de naturaleza social interna de cada país y una cuestión internacional. Consecuentemente, precisan de los desarrollos sobre el tema de la sociedad doméstica e internacional como un importante estímulo para que los Estados promuevan el tratamiento de las migraciones en un determinado sentido. Pero el Estado es imprescindible para que se desarrollen y orienten políticamente las directrices de ese tratamiento, se instalen en las políticas y normativas internas en cada país y en sus prácticas sociales y se alcancen consensos internos e internacionales. (Hammar 1990; Dummett y Nicol, 1990).

Una segunda reflexión se relaciona con dos aspectos, articulados entre sí, si del tratamiento de la movilidad laboral intrarregional en el MERCOSUR, que emergen como puntos a ser repensados críticamente para poder avanzar. El primero tiene que ver con los límites que impuso al tratamiento sustantivo del tema migratorio laboral regional la naturaleza del modelo restringido de integración que rige a partir de 1995. Produjo el atraso en el desarrollo de las condiciones de existencia del mercado común del trabajo y consecuentemente de la movilidad regional de los trabajadores, que si bien aparece vinculada estrechamente a la equidad y la protección de los trabajadores, también es un componente básico en la determinación de los niveles de competitividad eco-

nómica de la región y de sus productos. El segundo —estrechamente relacionado al anterior— nos vincula con la perspectiva conceptual emergente: lentamente, viene abriéndose paso la concepción que considera la circulación de trabajadores en el mercado laboral ampliado como un componente estructural y constitutivo de la organización de las economías y de las sociedades en un bloque común, e inherente a su naturaleza. Este enfoque debería fortificarse en todos los ámbitos donde se discuten y resuelven los temas migratorios y sociolaborales dentro del modelo de desarrollo integrado que se pretende alcanzar.

El grado de maduración que esto representa en el abordaje del proceso de integración, está permitiendo a los países —no sin dificultades— internarse en la perspectiva compleja de la libre movilidad.

El *Acuerdo sobre Libre Residencia* que los países miembros y asociados firmaron en noviembre de 2002 es un buen indicio de ese cambio. Las legislaciones nacionales comienzan a mostrar la impronta de sus principios, aunque con desigual ritmo y desarrollo: la nueva Ley de Migraciones de Argentina incorporó el criterio único de la nacionalidad del MERCOSUR para el otorgamiento de la residencia en el país, y los convenios bilaterales negociados entre países de la región pivotean igualmente sobre sus preceptos.

El tratamiento tripartito y con amplia participación de la sociedad civil, y el pasaje de formas puramente nacionales a planteos conjuntos y consensuadas de políticas y normas sobre las migraciones y la libre circulación, es una manifestación de cooperación entre los Estados y entre la sociedad y el Estado, que se puede enmarcar en una forma diferente de soberanía de los países miembros, soberanía que podría comenzar a ser definida en términos de soberanía regional.

Esto es importante cuando se compara con otros procesos en que la movilidad de personas se inscribe en la concepción de “los libres mercados” o exclusivamente en el ejercicio del libre comercio de servicios. En ellos desaparece la posibilidad de establecer encuadres de protección para los trabajadores, y para los Estados la de plantear directrices nacionales o regionales propias en la materia, en forma individual o asociado en procesos de integración.

Una última reflexión nos deja con el interrogante y, en consecuencia, con la necesidad de realizar una evaluación sobre si las políticas que en la materia se vienen diseñando tienen posibilidades de alcanzar sus objetivos dentro del esquema actual del modelo de integración regional del MERCOSUR, o si es preciso profundizar y reinstitucionalizar en otro nivel todo el proceso, para que sean realmente eficaces.

Bibliografía

- Abinzano, R., 1996. "Integración regional fronteriza. Sectores vulnerables frente al impacto global. Políticas y acciones alternativas" en *Anales del III Encuentro de Científicos Sociales sobre Problemática Regional*. UNAM. UNIUI, ONOESC. Posadas, Argentina.
- Amar, T., 1985. "Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens" en *World of International Migrations*. Aldershot.
- Aragon Bombin, R., 1989. "Españoles en Europa, herencia del pasado y nuevas Tendencias" en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad de España N. 4/5 Madrid.
- Baer, G., 1999. *La Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR: Actualidad y Perspectiva*. Tesis presentada en la Maestría de Políticas Migratorias Internacionales de la UBA. Publicación de la Organización Internacional para las Migraciones.
- CEDLA, CEDAL, CELS, 2000. *Los derechos humanos de los migrantes*. La Paz, Bolivia.
- Comision Sociolaboral del MERCOSUR. Actas. Varios años.
- Comision Sociolaboral del MERCOSUR. 2004. *Declaración Final Ministros De Trabajo*. Conferencia Regional de Empleo (CREM). Buenos Aires.
- Di Filippo, A., 2001. "Impacto de la globalización y de los acuerdos de integración regional en países de origen y destino de corrientes migratorias", en *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas*. San José, Costa Rica, septiembre de 2000. CEPAL. CELADE. OIM. BID. FNUAP. Santiago de Chile.
- Fundacion Instituto de la Mujer, 2002. *Migrantes Andinas en Chile: el caso de la migración peruana*. Santiago de Chile.
- Goodwin, G., 1978. *International Law and the Movement of Persons between States*, Oxford, Clarendon Press.
- INDEC, 1997. "La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto" Documento Estudio 29. Buenos Aires.

- Kelsen. H., 1988. *Principles of International Law*, Plener, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- Maguid, A., 1997. "Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del área metropolitana de Buenos Aires. 1980-1996" Seminario sobre Colectividades. CEMLA. Buenos Aires.
- Marmora, L., 1990. "La migración en los procesos regionales y subregionales de integración en América del Sur". OIM, La Paz.
- Marmora, L. y E. Calcagno, 2003. *Migraciones Internacionales y desarrollo Sostenible y Compartido*. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires.
- Marmora, L., 1997. *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. OIM/Alianza. Buenos Aires.
- Marmora, L., 2003. "Governability crisis and new migration policies in Latin America", en: *Studi Emigrazioni/International Journal of Migration Studies*, xxxx, N° 149. Centro Studi Emigrazione. Roma.
- Montoya, S. y M. Perticará, 1995. "Los migrantes de países limítrofes en los mercados de trabajo urbanos" en *Revista Estudios*, octubre/diciembre. Buenos Aires.
- Mujica Petit, J., 2004. *El desafío de la solidaridad: Condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile*. OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Perú.
- OIT. 2004. Informe IV de la 92° reunión de la *Conferencia Internacional del Trabajo* "En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada" Ginebra.
- Oppenheim, L., 1905. *International Law*, Volume I, Peace, Longmans, Green and Co.
- Pellegrino A., 2001. *Migrantes Latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*. CEPAL.
- , 2003. *Migración de mano de obra calificada desde Argentina y desde Uruguay*. Documento 58 s Estudios sobre migraciones internacionales. Ginebra.

- Pérez Vichich, N., 1995. *Nosotros y los Otros: las fronteras del trabajo en el MERCOSUR*. Ediciones INCASUR. Buenos Aires.
- , 1997. "MERCOSUR: la libertad de circulación en debate" en *Revista Relaciones Internacionales*. Año VII. N° 2. Buenos Aires.
- , 2003. "La movilidad de trabajadores en la agenda del MERCOSUR" en *Revista Studi Emigrazione/International Journal of Migration Studies*. XXXX marzo. N° 149. Centro Studi Emigrazione. Roma.
- Pérez Vichich, N. y G. Baer, 2004. "Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del Mercosur". Ponencia presentada en el *II Congreso Nacional de Sociología Taller: La cuestión social en el MERCOSUR*. Publicación de la Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. ISBN: 950-29-0816-3.
- Reboiras, L., 1995. "Migración Internacional en el Gran Buenos Aires: sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral". CELADE. Trabajo Final de Tesis de Maestría.
- Ribeiro de Santana, M., 2003. "*Livre Circulação de Trabalhadores no Mercosul*", en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). Brasília.
- Salomón González, M., 2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. www.reei.org.
- Sassen, S., 1999. "Transnational Economies and National Migration Policies", en Castro, Max (Ed.) *Free Markets, Open Societies, Closed Borders? Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*. North-South Centre Press. University of Miami.
- , 2001. *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización?*. Ediciones Bellaterra. Barcelona.
- Teitelbaum Michael. "Sobre inmigración, refugiados y política exterior". s/f. Material de la Maestría en Políticas Migratorias Internacionales de la UBA.

Nora Pérez Vichich

Texido, E. Baer, G. Perez Vichich, N. Santestevan, A. M. Gomes, CH., 2003.
Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado. OIT Estudios
sobre Migraciones Internacionales N° 63. Ginebra.

Ugur M., 1994. *Libertad de circulación versus exclusión: una reinterpretación
de la división "propio-extraño" en la Unión Europea*. Universidad de
Greenwich, Londres.

Weiner Myron: "Sobre migración internacional y relaciones internacionales".
s/f. Material de la Maestría sobre Políticas Migratorias Internacionales.

