

MIGRACIONES Y LIBRE CIRCULACIÓN EN EL MERCOSUR

De Políticas Nacionales a Políticas Regionales

*Nora Pérez Vichich **

La economía, la vida laboral y la movilidad geográfica de los trabajadores en el espacio de integración regional del MERCOSUR, se procesa dentro de una compleja trama en donde se mezclan migraciones laborales tradicionales y flujos determinados por las transformaciones estructurales, los avances tecnológicos, y por la construcción de un espacio común como es el proyecto MERCOSUR puesto en marcha en 1991.

Las migraciones laborales tienen una larga tradición entre los países que conforman el Mercosur: la contigüidad geográfica, la disparidad en los niveles relativos de desarrollo económico-social y los procesos de autoritarismo y violencia política han creado corrientes migratorias entre éstos países. Estas corrientes han tenido diferentes manifestaciones a lo largo de sus respectivas Historias.

El tamaño de los flujos migratorios y su impacto en las población nativa de los países ha sido disímil. En la actualidad, en cada uno de ellos residen inmigrantes de países vecinos, aunque la Argentina es quien ha recibido y continúa recibiendo inmigrantes en mayor medida, seguido en importancia por Brasil, luego Paraguay, Chile y por último Uruguay. El peso de la inmigración en general es bastante

bajo: en la Argentina representa el 4,2% de la población total, en Paraguay el 3,7%, en Uruguay el 2,7%, en Chile 1% y en Brasil sólo el 0,4%¹.

Las transformaciones que en las últimas décadas - y muy especialmente en los años noventa - han sufrido los países de la región en materia económica, política y social han modificado la direccionalidad y composición de los flujos migratorios haciendo que países tradicionalmente receptores, como la Argentina o el Brasil, se conviertan en emisores de población, y otros como el Paraguay o Chile, sustantivamente emisores, sean hoy receptores de migraciones de la región. Mayoritariamente, los migrantes son trabajadores.

El tratamiento político normativo de la cuestión dentro de los diferentes ámbitos del MERCOSUR no ha tenido los mismos fundamentos conceptuales ni ha sido de la misma naturaleza a lo largo de los casi 14 años de vigencia del MERCOSUR.

Proponemos aquí, a modo de disparadores, algunos puntos de debate, que tienen que ver con el estatuto de los trabajadores fuera y dentro del proceso de integración, y también con el necesario salto cualitativo de los estados y la sociedad hacia la generación de políticas regionales.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES DENTRO Y FUERA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

No es igual la situación de un migrante trabajador que se mueve entre países independientes, que la de aquel que lo hace dentro de territorios integrados regionalmente en forma plena.

En el primer caso los espacios territoriales son autónomos y tienen sistemas políticos y jurídicos totalmente independientes entre sí. La legislación nacional vigente en cada territorio establece el marco y las pautas con que el inmigrante debe incorporarse a la sociedad para residir y trabajar en ella. En este escenario, el ciudadano de un país, cuando ingresa en el otro se convierte en extranjero, y en esa situación pasa de ser un ciudadano sujeto de derechos a ser objeto de normas que lo limitan y condicionan. El ejercicio de la mayoría de sus derechos pasa a depender de decisiones administrativas que determinarán primero si es aceptado o no en el país que lo recibe para después comenzar a reconstruir trabajosamente cada uno de esos derechos en el nuevo lugar.

Como trabajador, precisará de una

autorización para ejercer sus actividades laborales, casi siempre difícil y onerosa de obtener. En cada país le exigirán cosas diferentes, porque cada uno decidió aisladamente y en ejercicio de su soberanía las condiciones para que un extranjero viva y trabaje en su territorio.

El migrante podrá a veces cumplir con todas las exigencias, pero generalmente no llegará a hacerlo, porque no tendrá dinero para pagar los trámites, porque no sabe como hacerlo, o por cualquier otra razón. Entonces, además de ser extranjero, será un extranjero en situación irregular y con miedo a que lo expulsen sin poder reclamar sus derechos. En esas condiciones será presa fácil de la explotación. Del derecho a trabajar depende la posibilidad de atender sus necesidades básicas y las de su familia y el ejercicio digno de muchos de los demás derechos: la educación, la salud, la seguridad social entre otros.

Encontrarse en condiciones de irregularidad migratoria en tierra ajena, lo hace vulnerable en todos los aspectos de su vida. La situación de irregularidad migratoria entraña para el migrante la desprotección, cuando no la exclusión social.

En una región integrada en forma plena, el espacio mayor formado por los países asociados será una extensión de los territorios nacionales. El migrante ingresará a un espacio común, en donde además de la libertad de circulación para los capitales, los bienes y los servicios, existirá la *libertad de circulación de las personas*. Como parte de la población de uno de los países socios, no perderá sus atributos de ciudadanía cuando atraviese la frontera y como trabajador será parte constitutiva de un mercado de trabajo único y de una estructura social compartida, donde las políticas públicas de empleo, de formación profesional, de seguridad social, la

atención de la salud y la educación pasarán a ser objeto de atención comunitaria. Trabajar será el ejercicio de un derecho para los ciudadanos y trabajadores comunitarios que podrán practicar en todos y cada uno de los países.

La libre circulación de personas al establecer la igualdad para los ciudadanos de cada uno de los países en el resto de los territorios, eliminaría un factor que se perfila como determinante de la vulnerabilidad y precarización de la situación de los migrantes: la irregularidad migratoria y todas sus consecuencias.

Si bien hoy existen márgenes menores de duda acerca de la importancia que la profundización del proceso de integración regional asume a la hora de resolver muchos de los problemas enfrentados por los trabajadores migrantes, el proceso de integración del MERCOSUR se encuentra inconcluso. Por eso, la libre circulación de personas aún no está vigente y su implementación se procesa en una intrincada trama conceptual y de ejecución, que envuelve tanto discusiones teóricas como de gestión práctica.

POLÍTICAS MIGRATORIAS & SOBERANÍA E INTERÉS NACIONAL O COOPERACIÓN SOCIAL INTERNACIONAL?

La libre circulación de personas en el MERCOSUR se enmarca en varios niveles de discusión. Entre ellos, el que retoma el debate de las políticas migratorias internacionales como políticas públicas se instaló en referencia a la libre circulación al mismo tiempo que el proceso de integración regional y aún no está saldado.

En forma muy sintética puede

decirse que este enfoque considera la cuestión desde la perspectiva de la soberanía de los estados e involucra en términos generales, la relación entre el Estado y la Sociedad.

La discusión envuelve dos corrientes principales: una corriente centrada en el Estado que sostiene la facultad absoluta de éste para decidir quien es o puede ser considerado nacional y que derechos están asociados a la condición de nacional, excluyendo de ellos a quien no lo es².

La 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 rol de la política y del Estado paralelo al fortalecimiento de otros actores.

Algunos autores que sostienen esta perspectiva, señalan la importancia cada vez mayor de las organizaciones internacionales y de los contactos directos entre los actores no gubernamentales, entendiéndose que potencian la interdependencia y la cooperación entre los países, mas allá de sus Estados o independientemente de ellos³.

Ni tanto al mar ni tanto a la tierra: Si bien el concepto de soberanía y de interés nacional ya no son suficientes para sustentar y explicar las políticas migratorias por si solos, tampoco la noción de cooperación social internacional parece serlo. Las migraciones son al mismo tiempo una cuestión de naturaleza social interna de cada país y una cuestión internacional. Consecuentemente, precisan de los desarrollos de la sociedad doméstica e internacional como un importante estímulo para que los Estados promuevan el tratamiento político de las migraciones en un determinado sentido. Así ha venido ocurriendo en las últimas décadas en

relación a los derechos humanos, que adquirieron universalidad con la ayuda del fuerte empuje social y de los organismos internacionales, redefiniendo el tratamiento de muchas cuestiones, entre otras los derechos humanos de los migrantes - dentro de sus marcos⁴. Pero también precisa del Estado para que los nuevos conceptos en migraciones internacionales se instalen en las políticas y normativas internas en cada país y en sus prácticas sociales. (Hammar, 1990; Dummett y Nicol, 1990)

LA CUESTIÓN EN EL MERCOSUR

La integración regional, como proyecto compartido por varios países persigue la construcción de espacios comunes, económicos, laborales y culturales donde se armonicen los intereses nacionales y regionales para alcanzar ventajas en la negociación con el resto del mundo, y mejores condiciones de vida para la población de la región integrada.

En el MERCOSUR, por haberse planteado como un proceso de integración plena, debe unificarse el mercado de trabajo además de los mercados de capitales, de bienes y de servicios. La integración de sus trabajadores y de la población en general depende fuertemente de la integración de las estructuras sociales y del trabajo.

Las políticas públicas - regionales en este caso - deben tener en cuenta las diferencias en las condiciones económicas y sociolaborales entre los países.

Mirando hacia atrás en el tiempo comprobamos que esas diferencias aunque hoy estén profundizadas por el modelo neoliberal ya existían antes de 1991. Mientras se trató de economías aisladas, las diferencias no afectaban

a los demás países presentando en todo caso, el interés de los datos comparativos.

En un proceso de integración regional, donde los ciudadanos trabajadores de los países asociados se movilizan entre sus territorios, se vuelven cuestiones a ser resueltas para que puedan tener condiciones y tratamiento igual en todos los espacios nacionales. Para que esto ocurra sin precarizar sus derechos, los trabajadores deben mantener la calidad de ciudadanos y el ejercicio de cada uno de los atributos que corresponden a esa ciudadanía. Esto quiere decir que debe ser objeto de una política regional.

Las migraciones internacionales fueron recibidas en diferentes ámbitos políticos y sociolaborales del MERCOSUR. El Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Sociolaboral del Mercosur, el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios y el Foro Consultivo Económico y Social han encarado la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde diferentes perspectivas y con diversos niveles de desarrollo. Lo que ha ido variando sustancialmente en los 13 años de vigencia del proyecto MERCOSUR, es el enfoque conceptual, político y estratégico de las mismas.

Al principio hubo una decisión política de contemplar la movilidad de los trabajadores dentro del concepto de libre circulación, habiéndose establecido en el llamado Cronograma de Las Leñas como objetivo prioritario del Subgrupo N° 11, programado para ser alcanzado en Diciembre de 1994. Pese a ser un objetivo demasiado ambicioso para tan corto plazo, la decisión de incorporarlo en el cronograma con tanta precisión admitía la centralidad de la cuestión en la política de integración regional.

Sin embargo, el nivel de conflictividad que fue atribuido a la libre circulación regional de trabajadores detuvo cualquier avance: por bastante tiempo, se la consideró solo en sus posibles efectos negativos, sin tener en cuenta su potencialidad para construir nuevas y mejores condiciones de trabajo, para organizar a los trabajadores y promover la integración social en la Región. Resultado de ésta posición negativa, fue que no hubiera progreso en la instalación de la libre circulación en el MERCOSUR. La importancia de la propuesta se fué diluyendo en el transcurso de la reuniones en diagnósticos y estudios de legislación comparada que poco aportaron a la construcción real de las condiciones que sustentasen la libre circulación⁵.

En Diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto. Este instrumento significó que a partir del 1° de Enero de 1995, el proceso de integración fuera reformulado y de un proceso de integración plena pasó a ser una Unión Aduanera Imperfecta en que la circulación de capitales de bienes y de servicios serían las libertades privilegiadas. La *libre circulación de trabajadores* planteada antes como objetivo central, desapareció como tal, y la movilidad laboral en la región, si bien continuó en la agenda, comenzó a ser tratada dentro de la concepción tradicional de las *migraciones laborales* esto es: devuelta al ámbito nacional y con trazos marcadamente restrictivos, en tanto bienes y capitales circulaban cada vez con mayor libertad entre los territorios⁶.

Los flujos migratorios se fueron estudiando en cada uno de los países, sin extender el análisis a la movilidad en la región como un todo. Las normas migratorias fueron analizadas comparativamente, pero sin superar las individualidades de cada sistema jurídico político nacional.

Esto coincidió con la etapa más

descarnada del neoliberalismo en la región, que sistemáticamente expulsó de su lógica todo tratamiento de las cuestiones sociales.

Los cambios políticos recientes en el Cono Sur, han favorecido la revalorización del proyecto de integración regional en todo su alcance, enfatizando su contenido social.

Si además sumamos la acción - nacional e internacional - de diferentes sectores y organizaciones de la sociedad, tenemos una combinatoria de factores que ha influenciado en la modificación del tratamiento político y jurídico de la movilidad de las personas, y especialmente de los trabajadores en el MERCOSUR.

Un grado mayor de madurez en la visión del proceso de integración, ha hecho que se vuelva a la libre circulación como matriz teórica del tratamiento de la cuestión migratoria: el Acuerdo sobre Libre Residencia que los países miembros y asociados firmaron en Noviembre de 2002 es un buen indicio de ese cambio. Aunque es visible un desigual desarrollo de los mecanismos necesarios para su aplicación concreta en los diferentes países y la ratificación del Acuerdo aún está pendiente en varios de ellos, es muy importante como instrumento que intenta superar las legislaciones nacionales y contribuye a generar un nuevo encuadre político normativo regional para la movilidad de personas.

Cualitativamente, permite situar el proceso en un punto de partida menos impreciso para comenzar a concretar avances en los objetivos de la integración sociolaboral, y un punto de referencia obligado para las legislaciones nacionales.

Ya es posible identificar hoy en las nuevas propuestas legislativas nacionales - algunas vigentes como la nueva Ley Nacional de Migraciones N° 25871 de la Argentina, otras solo

proyectadas - la incorporación de elementos de estrategia política que se apartan de la gestión restrictiva clásica de la cuestión y que apuntan a que los desplazamientos de la población y su inserción laboral, su inclusión en los regímenes de seguridad social y tributarios y su integración a la sociedad que los recibe, se realicen con la impronta de la integración regional.

El crecimiento de los acuerdos migratorios bilaterales ofrece también un flanco positivo ya que se definen por el tratamiento consensuado de la movilidad internacional de las personas por parte de los estados y el establecimiento de compromisos y responsabilidades compartidas entre los países de emisión y de recepción.

CONCLUSIONES

Estos avances en las políticas públicas reguladoras de la movilidad revelan un cambio en la concepción y en la estrategia. El enfoque permite comenzar a pensar las políticas migratorias en clave regional, abandonando la disposición aislada de cada Estado y dando al tema un tratamiento conjunto. Esto es posible en función de la decisión política de integrarse regionalmente, claramente un acto de soberanía de los Estados, y seguirá siendo posible con la permanente profundización del debate en el seno de la sociedad regional que produzca consensos que hagan consistentes las nuevas decisiones.

Si echamos una mirada comparativa con otros proyectos de integración regional en el continente, veremos que, dependiendo del alcance de cada uno, la problemática de las migraciones ocupa lugares diversos: En la Comunidad Andina por ejemplo, hubo desde el principio una decisión de encuadrar en instrumentos jurídicos comunitarios los movimientos poblacionales, y especialmente de

trabajadores entre los países miembros. Así lo demuestran primero la Decisión 116 de 1969, y más recientemente la elaboración de un instrumento superador de esa decisión, que profundiza su carácter comunitario y que se encuentra actualmente en discusión en la región andina.

En el Tratado de Libre Comercio del NAFTA, el casi nulo espacio dedicado a la regulación de las masivas migraciones entre EEUU y México es una manifestación concreta de los límites precisos de sus alcances, que no incluyen la cuestión social y en consecuencia tampoco la movilidad de trabajadores.

En la propuesta del ALCA la movilidad de personas está inscrita en el ejercicio del libre comercio de los servicios. Esto significa la pérdida no solo de la posibilidad de establecer encuadres de protección para los trabajadores, sino la inhibición para los estados - en forma individual o asociados en procesos de integración regional como son el MERCOSUR o la Comunidad Andina - de plantear directrices nacionales o regionales propias en el plano de políticas públicas de gran significación estratégica, como son las de población y educación entre otras.

El ALCA viene siendo fuertemente resistido por la sociedad que presiona sobre los estados tratando al mismo tiempo de diseñar proyectos alternativos⁷.

Podría decirse en términos muy amplios, que mientras en los procesos de integración como el MERCOSUR o la COMUNIDAD ANDINA la problemática de las migraciones y la libre circulación se puede enmarcar en una forma diferente de soberanía de los países miembros, soberanía que podría ser planteada en términos regionales, en el NAFTA o en el ALCA, cualquier noción de soberanía desaparece, sometida a la concepción de los "libres

mercados”.

La coexistencia actual - especialmente a nivel interno de los países - de viejas y nuevas políticas, normas así como prácticas de diferente naturaleza, en muchas ocasiones contradictorias entre si y con los nuevos escenarios nacionales y regionales, hace persistir las condiciones de vulnerabilidad de los ciudadanos del Mercosur en su condición de trabajadores migrantes.

La resolución de esas contradicciones es el desafío que los objetivos finales que el proceso de integración regional plantea a los países miembros y asociados.

* Nora Pérez Vichich es Docente en la Maestría de Políticas Migratorias Internacionales, Centro de Estudios Avanzados / Universidad de Buenos Aires.

NOTAS

1 - Pérez Vichich N., y Baer G., “Los Trabajadores migrantes en clave regional: el caso del MERCOSUR” ponencia presentada al II Congreso Nacional de Sociología. Taller sobre La cuestión social en el MERCOSUR. Bs. As. 20 al 23 de octubre de 2004.

2 - Oppenheim, L., International Law: Volume I, Peace, Longmans Green And Co., 1905. Una expresión reciente de ésta línea de pensamiento es H. Kelsen en Principles of International Law, en Plener, 1988. Ambos citados por M. Ugur en “Libertad de circulación versus exclusión: una reinterpretación de la división “propio-extraño” en la Unión Europea”. Universidad de Greenwich, Londres.

3 - Ver Goodwin-Gill, G., International Law and the Movement of Persons between States, Oxford, Clarendon Press, 1978; Amar, T. Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migrations. Aldershot, 1985.

4 - Vale mencionar a) La Convención Internacional de las Naciones Unidas de 1990, recientemente activada b) La Conferencia Sudamericana de Migraciones promovida por la OIM c) Los trabajos de la OIT en la 92 Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 d) el Foro Social Mundial entre otros.

5 - Excepción hecha de una propuesta de armonización de normas migratorias para la

libre circulación, realizada en el marco de una Consultoría del BID.

6 - Ver Pérez Vichich, N., “MERCOSUR: la libertad de circulación en debate”. *Revista Relaciones Internacionales*. Año VII. N° 2. Buenos Aires.

7 - Por ejemplo el movimiento del Foro Social Mundial.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AMAR, T.

(1985) Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migrations. Aldershot.

CEDLA, CEDAL, CELS

(2000) *Los derechos humanos de los migrantes*. La Paz, Bolivia.

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*, en 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.

(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.

OIT

(2004) Informe IV de la 92ª 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.

PÉREZ VICHICH, N.

(1995) *Nosotros y los Otros: las fronteras del trabajo en el MERCOSUR*. Ediciones INCASUR. Bs.As.

PÉREZ VICHICH, N.

(1997) “MERCOSUR: la libertad de circulación en debate”. *Revista Relaciones Internacionales*. Año VII. N° 2. Buenos Aires.

PÉREZ VICHICH, N. y E. Texidó; Baer, G.; Santistevan, A. M.; Gomez, Ch.

(2003) “Marco jurídico de las migraciones laborales: Argentina, Bolivia y Chile” en: *Migraciones laborales en Sudamérica. Estudios sobre Migraciones Laborales N° 63*. OIT. Ginebra.

PÉREZ VICHICH, N.

(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 BAER, G.

(2004) “Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del MERCOSUR”. Ponencia presentada al II Congreso Nacional de Sociología. Taller sobre la Cuestión Social en el Mercosur del CPS. Buenos Aires, 20-23 de Octubre.

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 Center Press. University of Miami.

SASSEN, S.

(2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización?* Ediciones Bellaterra, Barcelona.

UGUR, M.

(1995) “Freedom of movement vs. exclusion: A reinterpretation of the ‘insider’-‘outsider’ divide in the European Union”. *International Migration Review*, v. 29, winter, n° 4, p.964.