

# Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR

*Por Nora Pérez Vichich*

## **Introducción**

Desde la perspectiva académica y científica, el proceso de integración regional se ofrece como un objeto de estudio en cuyo interior las diferentes disciplinas van recortando cuestiones nuevas que exigen una manera también renovada de aproximarse y analizarlas para luego actuar sobre ellas. Todavía existe escasa articulación entre el conocimiento y la formulación de políticas de integración; entre el saber y el tratamiento operativo concreto que plantea la regionalización, entre el enfoque académico y el enfoque político-institucional y entre los enfoques teórico - metodológicos y las prácticas.

Entre las materias que se ofrecen, el tema de la movilidad de personas – especialmente laboral- al interior del espacio en integración es de los que mayor desafío plantea a académicos y decisores.

Los movimientos migratorios de personas 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 y facilita entender y separar dos procesos de movilidad: el que se produce dentro y el que se produce fuera del proceso de integración, las migraciones laborales tradicionales y la libre circulación de trabajadores, que de esto es de lo que hablamos.

Entendemos por migraciones internacionales tradicionales aquellas que con matices entre uno y otro país en términos cuantitativos o cualitativos, tienen en común el realizarse entre territorios autónomos, con sistemas políticos, jurídicos económicos y sociales heterogéneos. Esto determina que una persona, al atravesar la frontera pierda sus atributos de ciudadano para convertirse en extranjero; una pérdida que trabajosamente intentará remontar en el país de destino, sin conseguir nunca la integridad de sus derechos.

La *libertad de circulación de las personas* existirá en una región integrada en forma plena además de la libertad de circulación de los capitales, los bienes y los servicios. Se desarrollará en el espacio mayor formado por los países asociados, que será una extensión de los territorios nacionales, en los que el migrante ingresará a un espacio común. 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.

Al establecer la igualdad para los ciudadanos de cada uno de los países en el resto de los territorios, la libre circulación de personas elimina 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 .

### **Naturaleza teórica de la libre circulación**

El proyecto regional formalizado a partir del Acta de Asunción perfila una integración que apunta a un mercado común y dentro de ese perfil, la movilidad de personas es un componente cuyo tratamiento ha variado de enfoques a lo largo de la corta historia del MERCOSUR.

Teóricamente un *mercado común* presupone un espacio comercial conformado por los mercados de todos los países asociados, economías complementarias y un mercado de trabajo también integrados. En otras palabras, exige la expansión de las economías a nivel regional con libertad de circulación de capitales, bienes y servicios <sup>1</sup> y su contrapartida, que es el ensanchamiento de los mercados de trabajo y estructuras sociolaborales que garanticen que las condiciones de trabajo en los diferentes países dejarán de ser el elemento especulativo de menores costos para el capital permitiendo así el desarrollo homogéneo y protegido del sector del trabajo.

---

<sup>1</sup> El Tratado de Asunción fue suscripto el 26 de Marzo de 1991. La puesta en marcha del MERCOSUR, tiene como fecha formal de iniciación el 1º de Enero de 1995, con el comienzo del funcionamiento de la economía regional dentro de un esquema de unión aduanera imperfecta o

Teóricamente, la *libre movilidad de los trabajadores* es en ese contexto una herramienta estratégica, orientada al funcionamiento armónico de los mercados de trabajo y al crecimiento y perfeccionamiento de la producción regional dentro del modelo de desarrollo que representa la constitución de un bloque. Es además – también teóricamente- 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 regional.

Hablamos de una herramienta estratégica: ¿que tipo de herramienta?: desde una visión fundamentalmente economicista se la ha enfocado como un instrumento o agente económico, como un recurso de la economía capitalista para optimizar la utilización de la mano de obra.; desde el plano sociolaboral se la ha aprehendido como un hecho social que determina la necesidad de generar mecanismos de protección legal para los trabajadores que se desplazan.

Pero tanto una como otra perspectiva en forma aislada, resulta parcial y es insuficiente para definir la naturaleza de la libre circulación al interior del proceso de integración regional.

La libre circulación de trabajadores participa de una naturaleza de mayor complejidad: por un lado, es un encuadre que permite garantizar la equidad y protección de los trabajadores regionales en cualquier punto del territorio ampliado y por el otro, es una variable que permite alcanzar los objetivos finales de la integración incluidos los económicos, al potenciar los niveles de competitividad que se presuponen necesarios para posicionar mejor al bloque en relación a si mismo y en el mundo.

Como categoría teórica es constitutiva de los marcos conceptuales propios del proceso de integración del MERCOSUR y constituyente de su desarrollo pleno.

La historia del MERCOSUR, nos permite observar dentro de que matrices teóricas las migraciones laborales y la libre circulación de personas, han sido tratadas. La dinámica de ese tratamiento nos permite hacer un seguimiento de los marcos conceptuales subyacentes y sobre todo, nos deja ver como el abordaje mas amplio o mas estrecho de la cuestión en cada momento del MERCOSUR incidieron en la dirección de los debates y en los alcances y naturaleza de las propuestas.

### **Los enfoques de la libre circulación en el MERCOSUR**

---

flexible, en donde la libre movilidad del factor trabajo continúa circunscripto a los límites

En el Acta de Asunción la cuestión sociolaboral y particularmente la libre circulación de trabajadores aparecía subsumida en la expresión *circulación de factores de producción*. En los orígenes del MERCOSUR no estaba establecida como objetivo programático e institucional del bloque en formación.

En el Subgrupo de Trabajo N°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 contenido en la Comisión N° 3, una de las nueve comisiones creadas al interior de este Subgrupo para atender las diversas materias laborales<sup>2</sup>.

Su plan de trabajo, establecido en el llamado Cronograma de Las Leñas, estimaba contar a fines de 1994 con una propuesta de implementación de libre circulación en la región, que debería ponerse a consideración del Grupo Mercado Común (GMC). La decisión de establecer un cronograma en forma tan precisa parecía expresar una decisión de dar centralidad a la cuestión, aunque como objetivo inmediato fuera en realidad inalcanzable.

Los debates que siguieron develaron una fuerte resistencia de todos los sectores a avanzar en su desarrollo. La libre circulación fue considerada por largo tiempo portadora de presuntos efectos desventajosos, sin incorporar aquellos aspectos que la hacen un elemento fundacional de la integración de la región, o 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, pero sin avanzar en las dimensiones concretas de la integración laboral y poblacional.

El Protocolo de Ouro Preto del 17 de Diciembre de 1994, provocó una reestructuración institucional y una modificación en la metodología de trabajo, pero también una redefinición de la naturaleza de todo el proyecto de integración. Marcó también lo que se daría en llamar el fin de la transición del MERCOSUR.

---

nacionales

<sup>2</sup> Pérez Vichich . Nosotros y los otros: las fronteras del trabajo en el MERCOSUR . Ed. INCASUR.1995

El objetivo de la etapa que comenzó el 1<sup>a</sup> de Enero de 1995 – sin plazos - fue la Unión Aduanera Imperfecta., un esquema limitado de integración cuya teoría admite como condición suficiente de existencia la libertad de circulación de capitales y la libertad de circulación de bienes y de servicios, por lo tanto, la dimensión social y laboral del proceso de integración y consecuentemente la libre circulación de trabajadores, pasó a un segundo plano. Durante varios años su tratamiento quedó prácticamente paralizado.

Se creó el nuevo Subgrupo que lleva el N° 10 (SGT10), de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (Res. N° 20 de 1995), que en su nueva pauta de negociación, no tuvo ya a la libre circulación de trabajadores como objetivo declarado. Si bien la movilidad regional de trabajadores está entre los temas retomados en su plan de trabajo ya no es dentro del marco conceptual de la *libre circulación de trabajadores* sino que su referente teórico vuelve a ser el propio de las *migraciones laborales tradicionales*.

Esto significó asentar su discusión en criterios fundamentalmente nacionales, 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 en que mas descarnadamente se aplicaron las teorías neoliberales en nuestros países, teorías que sistemáticamente expulsan de su lógica el tratamiento de las cuestiones sociales, remitiendo su resolución al libre juego de los mercados. Existe en esto una marcada – pero solo aparente- contradicción entre la concepción del entonces promovido Estado minimalista, casi ausente y el rol fuertemente controlador cuando no excluyente que en materia migratoria se pretendía que continuara asumiendo.<sup>3</sup>

Marcilio Ribeiro de Sant'Ana señala que los obstáculos a la libre circulación no han sido determinados por las modificaciones del Cronograma de implementación del MERCOSUR<sup>4</sup>, sino que deben ser 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

---

<sup>3</sup> No son ajenas a esa aparente contradicción, las declaraciones de muchos funcionarios y sectores sociales de la época, responsabilizando a los migrantes limítrofes de los problemas de desempleo o del cólera por ejemplo como forma de justificar la incapacidad de resolverlos

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.<sup>5</sup>

Pero disentimos con su postura cuando consideramos que no se trató simplemente de una modificación en el cronograma, sino de una transformación en la naturaleza del proceso de integración que expresa una involución del mismo. El enfoque teórico sustenta el acto de decisión política adoptada en relación a la libre circulación y los rumbos a seguir a partir de ese acto. 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. .

Esa metamorfosis conceptual revirtió el abordaje del tema abandonando el marco de una categoría propia de la teoría de la integración regional como es la libre circulación de mano de obra y encarando los movimientos de trabajadores en el MERCOSUR como migraciones laborales tradicionales. El cambio no fue neutro: enmarcar la movilidad dentro de la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, significó colocarlas fuera del proceso de integración.

El impacto se refleja en las actividades del SGT10 en ésta fase en que los flujos migratorios fueron estudiados y observados en cada uno de los países, sin extender el análisis a la movilidad en la región como un todo mientras las normas migratorias y conexas eran analizadas comparativamente, pero sin plantearse la superación de las individualidades de cada sistema jurídico político nacional.

Había existido un intento de generar un sistema armonizado de normas que aunque discutible, hubiera sido una muy buena base para el debate.<sup>6</sup>

Con este perfil alejado del concepto de libre circulación, las migraciones laborales fueron incluidas en la Comisión Temática II del SGT10 creado en 1995, que compartió con los temas de Formación Profesional y la construcción del Observatorio Regional de los Mercados de Trabajo. Dentro de esa instancia se crea en 1997 una *Comisión "ad hoc" Tripartita sobre Migraciones Laborales*, cuyo cometido sería la generación de insumos para las propuestas que debería llevar adelante el SGT10 en la

---

<sup>4</sup> Ver. Ribeiro de Sant'Ana.M. Libre Circulación en el MERCOSUR", en Migraciones Internacionales. Contribuciones para Políticas CNPD ( en portugués) .Brasilia. 2001.

<sup>5</sup> Perez Vichich, N., "Migraciones laborales en el MERCOSUR: cuestiones previas y puntos de partida". En Migraciones Laborales en el MERCOSUR Cari/Oim 1993. y "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.

<sup>6</sup> Esta propuesta fue elaborada con la cooperación técnico-financiera del BID.

materia, pero que acotó sus objetivos priorizando el estudio de las condiciones de trabajo en las regiones fronterizas.

El análisis y la acción en las zonas fronterizas es sin duda importante, si consideramos el complejo mapa de interacciones que se desarrollan en los espacios limítrofes de los países miembros y que atraviesan todas las dimensiones: económicas, políticas, laborales, sociales y culturales. En éste 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 protagonistas y artífices históricos del proceso de regionalización, 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 intraregional.

Como resultado de un largo debate, se crea la *Comisión Sociolaboral del MERCOSUR* en 1998. Comenzó con la propuesta de una Carta de Derechos Fundamentales., desdibujada en los años siguientes después de algunos intentos concretos fogueados principalmente por el sector de los trabajadores. La discusión se orientó luego hacia la elaboración de un Protocolo Sociolaboral sobre el que tampoco hubo consenso. El problema es trasladado a la Cumbre de Mandatarios del MERCOSUR, que formula la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. En 19 artículos adopta una serie de principios y derechos, individuales y colectivos, destinados a comprometer a los países con sus contenidos. Entre esos derechos y principios, el Art. 4º considera la igualdad de los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos en relación a 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.<sup>7</sup>

Como órgano de seguimiento y fomento del cumplimiento de los contenidos de la Declaración por parte de los países, nace la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSL), de naturaleza tripartita, una de cuyas funciones es elaborar las llamadas Memorias sobre cada uno de los derechos declarados, entre otros, los establecidos en el Art. 4ª sobre trabajadores migrantes y fronterizos.

---

<sup>7</sup> Acta CSL 02/01.

Como espacio de representación de la sociedad civil de los Estados Partes se crea el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Es constituido básicamente con las representaciones empresariales y sindicales, a las que se agregan organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras organizaciones sociales.

Prioritariamente, es función del FCES generar condiciones para la participación de la sociedad civil en el proceso de integración. Sus objetivos están relacionados con la promoción del progreso social y económico dentro del MERCOSUR, y orientados a la promoción del mercado común. Dentro de la estructura de áreas temáticas del FCES, el tema de la movilidad laboral ocupó un lugar relevante, junto con las relaciones del trabajo y la seguridad social, la cultura, la educación y la salud entre otras.

A pesar de esta 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 12 años.

Otras instancias del MERCOSUR han trabajado sobre la movilidad de personas con enfoques más definidos por lo político o lo económico, y en ellos se han venido produciendo los mayores progresos en la materia.

Uno de ellos 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 que, en sus diferentes modos, involucra no solo el movimiento de las empresas prestadoras de servicio sino también el de los prestadores individuales. En éste sentido, la movilidad de personas aparece estrechamente vinculada a problemas de mucho interés práctico para las relaciones económicas y comerciales 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.

Fue en éste 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 otro país miembro por plazos determinados como 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. La iniciativa confirma que las necesidades de las operaciones económicas han impulsado más que la atención de la cuestión social, la discusión y propuesta de medidas de facilitación para la movilidad laboral, esas que en el ámbito específico de lo sociolaboral, recién comienzan a discutirse.

Otro espacio es 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 continuasen 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* en 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, República Federativa del 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.(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 acceder a la educación, aún en caso de que sus padres estén en situación irregular.

En el plano laboral, establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones con los nativos, de acuerdo a las normas de cada país (Art.8.2) y el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (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; d) generación de formas de difusión e información pública sobre los derechos de los trabajadores migrantes.

Los presidentes de los cuatro países mas Bolivia y Chile refrendaron este Acuerdo en la Declaración Conjunta Presidencial del MERCOSUR del 6 de Diciembre de 2002 .

Este Acuerdo constituye la mas 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 este Acuerdo se propone como un intento, el primero, de establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes a la región MERCOSUR y los ciudadanos de los terceros países.

Con el Acuerdo, se reinserta en el ámbito del MERCOSUR la matriz de análisis de la libre circulación en la discusión de la movilidad, aún cuando no sea ese el alcance otorgado a sus dispositivos, que solo se refieren a la *libertad de residencia*, abriendo nuevos caminos para la profundización del proceso de integración. Se ofrece ahora

como un marco jurídico multilateral para avanzar en la resolución de las cuestiones sociales y laborales.

### **Los marcos teóricos actuales**

Los cambios políticos producidos en la Región intentan instalar modelos de Estado y de Sociedad diferenciados del modelo neoliberal y esto determinaría también formas diferentes de articular estas dos categorías.

La regionalización vuelve a considerarse un proceso que debe ser orientado políticamente y no dejado al albur de las reglas del mercado; la cuestión social y laboral vuelve al centro del proceso como componente fundamental y la matriz de análisis de la libre circulación se reinstala en el MERCOSUR.

El Acuerdo de Libre Residencia para los ciudadanos del MERCOSUR y países asociados, es una clara muestra de decisión política de avanzar en ese sentido.

En función de esos cambios las diferentes instancias orgánicas han debido redefinir tanto sus pautas de discusión como la metodología y la propuesta de trabajo.

La agenda sociolaboral por ejemplo, ha experimentado un vuelco cualitativo, articulando positivamente las variables laborales vinculadas a la generación y mejoría del empleo con la mayor libertad de los trabajadores para desplazarse por los territorios miembros.

Los organismos sociolaborales han comenzado 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 en torno a los principios que el Acuerdo consagra en relación a la movilidad de 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.

Los trabajadores de la región parecen tener hoy un punto de partida más preciso en la construcción de aquello que podría caracterizarse como la "ciudadanía laboral" en la Región, que no es otra cosa que la invariabilidad de su condición de trabajador con derechos fundamentales en todos los territorios asociados, anticipando lo que alguna vez será el ciudadano comunitario.

En la realización de la Conferencia Regional de Empleo (CREM), convocada por la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR<sup>8</sup>, la creación de empleo fue establecida como 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. Uno de los principales productos de esta reunión fue la constitución del Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEMP) formado por autoridades de los Ministerios pertinentes de cada uno de los países.

La intención de promover directrices y acciones que integren regionalmente las políticas laborales, macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, *migratorias*, educativas, y de previsión social en la búsqueda de un empleo de calidad revela mucho acerca del cambio de modelo de regionalización. Se plantean acciones conjuntas para armonizar las políticas y los procesos de integración de los mercados de trabajo de la región, con el fin -entre otros- 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*".<sup>9</sup>

Es un avance político que se fundamenta en nuevas hipótesis y estrategias para encarar la integración, en las que se advierte una proposición superadora del Acuerdo de Libre Residencia en materia de movilidad laboral, que toma distancia del modelo formal de integración vigente, aunque no sea posible vincularla todavía con el concepto de ciudadanía regional.

La propuesta de generación de empleo regional dentro de este encuadre es compatible con los cimientos de una *política social regional*.

La suma de los avances nos permite decir que sus líneas directrices se corresponden con un *modelo de integración políticamente orientado*. Este modelo se confronta fuertemente con aquel que dominó en la década de los noventa, con primacía de las variables económicas sobre las políticas y que suponía que la apertura acrítica de las economías era garantía de desarrollo y hasta de resolución de los problemas sociales..

---

<sup>8</sup> Esta Conferencia Regional de Empleo se llevó a cabo en Buenos Aires, en Abril de 2004

<sup>9</sup> CREM, Declaración final de los ministros de trabajo, 2004

Ayudar a la profundización de la integración social y especialmente en la materia que nos ocupa desde el conocimiento, precisa reflexión, revisión teórica, mucho cuestionamiento de los moldes analíticos en su capacidad y en su eficacia para explicar y dinamizar nuestra realidad, pero sobre todo mucha creatividad.

Me gustaría ordenar algunos de los temas que me parece son merecedores de ser pensados con una perspectiva teórica que fundamente su profundización y avance:

a) *migración y desarrollo*. Históricamente se ha pensado en las migraciones en forma asociada al concepto de desarrollo. Creemos que la clásica ecuación *migración-desarrollo* debe ser renovada para poder responder a las transformaciones que han modificado los escenarios internacionales y especialmente en los espacios regionales. En ese sentido, podríamos decir que en esa ecuación debería expresarse hoy como *libre circulación – desarrollo integrado*, para poder analizar el tema en función de nuevas alternativas estratégicas para su tratamiento institucional en el MERCOSUR .

b) *soberanía nacional y soberanía regional* Algunos autores, como Heisel han enfatizado la necesidad de ubicar el problema migratorio en el marco de la relación entre los Estados nacionales y en las relaciones que dominan el contexto internacional.<sup>10</sup> posición que compartimos. En este escenario las migraciones internacionales repercuten en las políticas públicas del Estado en cuestión y en sus relaciones no sólo con los otros Estados sino también con los otros sujetos de derecho de la comunidad internacional

En este campo de análisis las miradas diferenciadas y las corrientes de pensamiento contrapuestas acerca del Estado y las relaciones internacionales determinan el rumbo, profundidad y valores que se impriman a las políticas sobre movilidad.

Una de esas perspectivas considera la cuestión desde el enfoque de la soberanía e involucra al Estado y la Sociedad.

Dentro de ella, una primera vertiente sostiene la facultad absoluta del Estado para decidir quien puede ser considerado nacional, quien puede ingresar y permanecer en su territorio y que derechos están asociados a la condición de nacional o residente y

en que condiciones los obtienen, excluyendo al resto.<sup>11</sup> Se relaciona con el modelo tradicional, realista o estatocéntrico de las relaciones internacionales asentada en la separación rígida entre política interna y política externa, la soberanía absoluta de los Estados y el conflicto como esencia de las relaciones internacionales. Dentro de este encuadre de las relaciones internacionales, la política migratoria internacional participaría de la misma naturaleza y postulados, determinando que solo sea evaluada desde la perspectiva de las políticas internas: sean éstas económicas, laborales o culturales o de la seguridad nacional.

Una segunda corriente ve a la sociedad como autónoma y basada en la cooperación, con un Estado débil y nuevos actores institucionales privados, en donde las relaciones internacionales responden a factores económicos o culturales más que a factores estrictamente políticos. 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 entendiéndolo que son ellos los que potencian la interdependencia y la cooperación entre los países diluyéndose así la separación entre la esfera interna e internacional.<sup>12</sup>

Creemos que ni el concepto de soberanía absoluta e interés nacional ni la noción de cooperación social internacional fueron suficientes por sí solos, para sustentar y explicar las políticas migratorias internacionales en general, y no lo son hoy para sustentar la movilidad en los bloques regionales.

Es cierto que las migraciones internacionales o la libre circulación de personas son en la actualidad simultáneamente una cuestión de naturaleza social interna de cada país y una cuestión internacional o multinacional. En ambas perspectivas, con diferentes encuadres teóricos, precisan de los debates y desarrollos sobre el tema en las sociedades doméstica e internacional para instalar el tema en la agenda del Estado. 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

---

<sup>10</sup> Heisel, D. F. 1982. Theories of international migration. *International Migration in the Arab World* (Actas de una Conferencia sobre Población convocada por la CEAO en Nicosia). Beirut, CEAO.

<sup>11</sup> 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.

organismos internacionales, redefiniendo el tratamiento de muchas cuestiones, entre otras los derechos humanos de los migrantes- dentro de sus marcos<sup>13</sup>. Pero el Estado es imprescindible para orientar políticamente esa agenda, formular las directrices, instalar las políticas y normativas internas en cada país y alcanzar consensos internos e internacionales entre los Estados.

En el caso de los procesos de integración regional, a partir de la decisión de asociarse en un bloque cambia la relación entre los países que forman parte de esa asociación, y esto determina algunos quiebres, entre otros el de la concepción de soberanía absoluta, que se relativiza ante la existencia de decisiones multilaterales o conjuntas que colocan la materia en clave regional.

El pasaje de formas puramente nacionales a planteos conjuntos y consensuados de políticas y normas sobre las migraciones y la libre circulación, representa un modelo de relación cooperativa entre Estados y una modalidad de ejercicio de su soberanía diferentes al que expresa la decisión unilateral y la soberanía absoluta, y que podría enmarcarse en una categoría propia del proceso de integración que podría ser definida como *soberanía regional*,

c) *La naturaleza y los alcances de la integración como determinantes de las políticas de movilidad de personas*. Un tercer punto es el que se relaciona con dos aspectos -articulados entre si,- del tratamiento de la movilidad laboral intraregional en el MERCOSUR, que deben ser repensados críticamente para poder avanzar.

El primero tiene que ver con los límites que le impuso al tratamiento sustantivo del tema 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 derechos fundamentales de los trabajadores, también es un componente básico en la determinación de los niveles de competitividad económica de la Región y de sus productos.

---

<sup>12</sup> Ver GOODWIN-GILL, G., *International Law and the Movement of Persons between States*, Oxford, Clarendon Press, 1978; AMAR, T. *Democracy and the Nation State*

<sup>13</sup> 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.

El segundo se articula con el primero y se relaciona con la perspectiva conceptual que viene emergiendo muy lentamente en los últimos años y 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. Este enfoque debería fortalecerse en todos los ámbitos donde se discuten y resuelven los temas migratorios y laborales. En este sentido se advierte un grado de madurez en el abordaje del proceso de integración sociolaboral dentro del modelo de desarrollo integrado que se pretende alcanzar, que abre la posibilidad a los países de internarse, no sin dificultades, en el camino complejo de la libre movilidad.

En otros procesos de integración propuestos, la movilidad de personas está inscripta casi exclusivamente en el modelo de libre mercado y sus límites de encuadre están dados por el ejercicio del libre comercio de los servicios. Esto significa la imposibilidad de establecer encuadres de protección para los trabajadores, y la inhibición para los estados – en forma individual o asociados en procesos de integración regional como es el MERCOSUR - de plantear directrices nacionales o regionales propias en el plano de políticas públicas de gran significación estratégica, como son las de empleo, seguridad social, población y educación.

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 contener en una forma diferente de soberanía de los países miembros, en aquellos restringidos como los Tratados de Libre Comercio o el ALCA, cualquier noción de soberanía desaparece, sometida a la concepción de los “libres mercados”.

Esto nos deja planteado un interrogante a ser respondido desde la teoría de la integración ¿es posible alcanzar las metas propuestas en materia de movilidad de trabajadores en el MERCOSUR dentro del esquema limitado vigente y con el actual nivel y modelo de institucionalización?

### **Conclusión**

El proceso de integración, contradictorio y complejo es una transición entre dos modelos de relación entre Estados y entre sociedades; entre los Estados y sus sociedades; entre dos modelos de desarrollo y entre dos percepciones del mundo.

Combinar la reflexión teórica, la información que la sustente y el accionar sobre la realidad de ese proceso es un desafío que precisa de ejercicios concretos y de la construcción de categorías de análisis que puedan dar cuenta tanto de la transición como de los objetivos finales.

El estudio de las transiciones es particularmente difícil. Si ya es arduo descifrar los signos de los procesos cuándo se los mira con perspectiva histórica, como pasado ya consolidado, mayor dificultad aún presenta cuando se pretende captar su dinámica mientras están ocurriendo porque siempre se corre el riesgo de quedar preso en cada coyuntura, pero su conocimiento ofrece la ventaja de poder intervenir en esa dinámica. La reflexión teórico metodológica acerca de cómo analizar la movilidad de personas y especialmente de trabajadores en el proceso de integración regional del MERCOSUR para que esa intervención sea la adecuada a nuestras realidades, es el desafío que hoy nos convoca.

## BIBLIOGRAFIA

AMAR,T. 1985. Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens en: World of International Migrations. Aldershot, .

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. .

GOODWIN G., 1978. Internatinal 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, en Principles of International Law, en Plener, Dordrecht,Martinu 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., CALCAGNO E., 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.

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.

PEREZ VICHICH, N. 2005, "EL MERCOSUR y la Migración Internacional". Encuentro de Expertos en Migración y Desarrollo de América Latina y el Caribe. División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las NACIONES UNIDAS. 29 de Noviembre al 02 de Diciembre. [www.conapo.gob.mx/micros/reunion/PROGRAMA.htm](http://www.conapo.gob.mx/micros/reunion/PROGRAMA.htm). México.

PÉREZ VICHICH, N., 1995. Nosotros y los Otros: las fronteras del trabajo en el MERCOSUR. Ediciones INCASUR. Bs.As.

PEREZVICHICH, N. 1997. "MERCOSUR: la libertad de circulación en debate". *Revista Relaciones Internacionales*. Año VII. N° 2. La Plata ..

PEREZ 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.

PEREZ VICHICH, N., 2001 "Convenios argentino-chilenos para el seguro social de los trabajadores migrantes " en MERCOSUR. Desafío Político. Conrad Adenauer/CIEDLA. Buenos Aires.

PEREZ VICHICH, N, y BAER., G. 2004 "Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del Mercosur". Ponencia presentada en el 2º 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. Buenos Aires.

RIBERIRO DE SANT'ANA, M, 2003 "*Libre Circulação de Trabalhadores no Mercosul*", en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD ). Brasilia.

SALOMÓN GONZALEZ, M: "La teoría de las RELACIONES internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones".

SASSEN, S. 1999. "Transnacional 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.

TEITELBAUM Michael: "Sobre inmigración, refugiados y política exterior"

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. "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". Material de la Maestría en Políticas Migratorias Internacionales .UBA.