

Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?

Leiza Brumat | Investigadora de UADE-CONICET | @LeizaBrumat 

Juan Artola | Investigador de UnTref-INMD

Tema

¿Qué ha logrado el Mercosur y en qué punto se encuentra la libre circulación de personas?

Resumen

El Mercosur, que inspiró muchas de sus instituciones y procedimientos en la experiencia europea, en diversas ocasiones especificó su intención de lograr la “cuarta libertad”: la de circulación de las personas. Considerando que los movimientos migratorios intrarregionales entre los países que lo conforman tienen una continuidad histórica, son uno de los patrones predominantes y en alza, y de cara a un escenario europeo en el que la libre movilidad de las personas está siendo crecientemente cuestionada, cabe preguntarse si esta libertad fue alcanzada en otro de los bloques regionales más importantes. ¿Cómo evolucionaron las políticas para obtener dicho objetivo en el Mercosur? ¿Qué medidas fueron alcanzadas? ¿En qué punto se encuentra el Mercosur actualmente en dicha materia?

Análisis

El Mercado Común del Sur (Mercosur), que inspiró muchas de sus instituciones y procedimientos en la experiencia europea, en diversas ocasiones especificó su intención de lograr la “cuarta libertad”: la de circulación de las personas. Siendo uno de los aspectos fundamentales y más visibles en los procesos de integración regional (PIR), esta libertad afecta directamente a la vida de los migrantes. Su adopción crea un derecho que implica el traslado sin restricciones, el asentamiento/residencia legal de un inmigrante en un Estado parte del bloque y el goce de derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos del Estado receptor.

Los movimientos migratorios intrarregionales entre los países del Mercosur tienen una continuidad histórica, basada en la cercanía geográfica, la afinidad cultural y los factores de atracción y expulsión fomentados por las situaciones económicas del momento. Este patrón es uno de los predominantes y esta tendencia se encuentra en alza. Por eso, la conformación del bloque implicó la necesidad de regular una realidad preexistente de creciente importancia, cuyas características serían modificadas por el proceso mismo de integración.

El Tratado de Asunción (TA) de 1991, constitutivo del Mercosur, en su art. 1 menciona a la libre circulación de “factores productivos” como medio para lograr la constitución de un Mercado Común. Esto implica que las migraciones fueron concebidas bajo el objetivo de la libre circulación de los trabajadores (entendiendo a las personas como factor productivo).

A partir de este momento, y de cara a un escenario europeo en el que la libre movilidad de las personas está siendo crecientemente cuestionada y encuentra nuevos desafíos y excepciones, cabe preguntarse si esta libertad fue alcanzada en otro de los PIR más importantes. ¿Cómo evolucionaron las políticas para obtener dicho objetivo en el Mercosur? ¿Qué medidas fueron alcanzadas? ¿En qué punto se encuentra el bloque actualmente en dicha materia?

Evolución de los objetivos del Mercosur en la agenda migratoria (intrarregional) y de circulación de las personas: instancias institucionales y políticas formuladas

La cuestión migratoria se abordó desde el inicio mismo del Mercosur. Ahora bien, el tratamiento y el contenido de esta agenda han ido cambiando a lo largo del tiempo.

Con el objetivo de lograr la “libre circulación de *ciudadanos y residentes* de los Estados parte”, en 1991, una de las primeras medidas tomadas por el Consejo Mercado Común (CMC, máximo órgano político) fue la instalación de canales preferenciales en puertos y aeropuertos para nacionales y residentes del Mercosur.

Luego, los asuntos migratorios fueron tratados en los Subgrupos de Trabajo (SGT) n° 11 y posteriormente n°10, ambos en la órbita socio-laboral. Los SGT son órganos de carácter técnico, tripartito, creados en la órbita del Grupo Mercado Común (GMC), el máximo órgano ejecutivo del Mercosur. El SGT 11 fue el primer órgano sociolaboral del bloque y tenía por objetivo lograr la “libre circulación de los trabajadores”.

El SGT 11 presentó diversas propuestas que no fueron concretadas durante su funcionamiento, algunas de ellas de mucha relevancia tales como un Sistema Integrado de Normas Migratorias. Sin embargo, con el tiempo, en este subgrupo la temática migratoria se fragmentó y centralizó en la cuestión de los trabajadores fronterizos, limitando el alcance de trabajadores incluidos en las normas regionales. Así, progresivamente, este órgano se limitó a realizar estudios y diagnósticos sin avanzar en cuestiones concretas de la (libre) circulación.

El Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994 redefinió al PIR como unión aduanera imperfecta, reduciendo las ambiciones de integración y dejando a la cuarta libertad fuera de los objetivos principales del bloque.

Tras la modificación organizativa prevista en el POP, el nuevo SGT 10 ya no tuvo a la libre circulación de trabajadores como objetivo declarado. De hecho, en sus primeros años, casi hubo un retroceso en los debates y sus trabajos se orientaron a la evaluación normativa.

El logro más importante del SGT 10 tuvo lugar a los inicios de su funcionamiento y fue el diseño de un anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS) fue firmado en 1997. Reconoce los mismos derechos y obligaciones que los nacionales a los trabajadores (nacionales o no de Mercosur) que “presten o hayan prestado servicios en los Estados parte”, a su vez, se reconocen los mismos derechos a sus “familiares y asimilados” (art.2). De hecho, aunque la implementación de este Acuerdo aún tiene muchos desafíos, los países han realizado avances importantes.

En 1996 se creó la Reunión de Ministros del Interior (RMI) como ámbito de debate sobre migraciones, seguridad y otros temas afines. Allí se acordó en noviembre de 2003, entre otras cosas, la creación de un “Foro Especializado Migratorio” (FEM) del Mercosur y Estados asociados, separando así las cuestiones migratorias de temas tales como seguridad y justicia.

En la Cumbre de Mandatarios de Río de Janeiro de 1998, en el marco del CMC, se firmó la Declaración Sociolaboral del Mercosur (DSL), cuyo texto original fue una propuesta de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y constituyó un “hito” en la participación sindical en el Mercosur.

La DSL resultó ser una resolución que, si bien no es vinculante, incluye nuevos y amplios derechos laborales. Garantiza la “igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación” de los trabajadores (art.1). En el art. 4 se establece el derecho de todo trabajador migrante, “independientemente de su nacionalidad”, a recibir “ayuda, información, protección e *igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país* en el que estuviere ejerciendo sus actividades”, conforme a las regulaciones domésticas de dicho país, por lo que se sostiene la importancia de las normativas domésticas y la soberanía nacional en cuestiones migratorias.

Si bien la Declaración sienta importantes bases para la igualdad de derechos en el mercado laboral para todos los ciudadanos del bloque, por lo que flexibilizaría la movilidad intra-regional, cuenta con limitaciones. Tanto por su carácter jurídico (no vinculante) y por su restricción a aspectos técnicos (tales como la mención a los trabajadores fronterizos), su no establecimiento de la libertad de circulación de trabajadores migrantes y no inclusión de los familiares de los trabajadores migrantes, es una norma que permanece supeditada a las decisiones de los Estados miembros, quienes siguen resguardando su soberanía en esta materia. Sin embargo, sus logros no deben ser dejados de lado: la DSL ha cobrado una cierta trascendencia jurídica y los tribunales nacionales de los Estados miembro han hecho referencia a la misma en numerosas ocasiones, o la han aplicado directamente, por lo que su interpretación ha tendido a ser expansiva. El SGT comenzó a discutir en 2013 una actualización de la DSL, que ha sido consensuada y se espera reciba la aprobación presidencial en junio 2015.

Siguiendo con la línea de tratamiento de cuestiones fronterizas, en los años 1999 y 2000, en el marco de la RMI, se acuerda y reglamenta un régimen especial para residentes de zonas fronterizas en el bloque, concretado en el “Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo en los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile”. A partir de lo

establecido, la Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), permite el cruce de la frontera mediante un procedimiento ágil y diferente del resto de las categorías migratorias, sólo para residentes de zonas fronterizas.

En el año 2000 se celebró el acuerdo sobre exención de Visas entre Estados partes del Mercosur, elaborado en el ámbito del Grupo de Servicios, que no se encuentra vigente. El mismo tiene un ámbito de aplicación acotado a quienes presten servicios en un país miembro distinto del propio por plazos determinados y que sea básicamente personal jerárquico y de alta calificación. Así, se tiene una concepción más restringida de la liberalización de la circulación de las personas.

Un cambio sustancial en la política migratoria del Mercosur: el Acuerdo sobre Residencia y su impacto

Hacia finales de 2002 se produce un importante cambio en las políticas que se venían llevando a cabo hasta el momento: se aprobaron una serie de acuerdos que amplían notablemente los derechos de las personas migrantes en el PIR y, así, colaboran con la liberalización de su circulación en el espacio Mercosur. El más significativo y conocido es el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados.

Este convenio es la norma más importante en materia migratoria en el ámbito del Mercosur hasta el momento. Reinserta a la libre circulación de las personas como objetivo “esencial” del PIR. Para ello, el fin del acuerdo consiste en que “los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último”. Prevé el otorgamiento de una residencia temporal por dos años, a partir de lo cual se podrá acceder automáticamente a una residencia permanente. Establece, entre otros derechos significativos, el criterio de nacionalidad del bloque como principal requisito para la obtención de la residencia legal, eliminando requisitos vinculados a la condición sociolaboral del migrante. También se prevé la igualdad entre nacionales de los Estados parte del Mercosur, el derecho a reunificación familiar y el derecho a transferir remesas, (véanse arts. 8 y 9).

En 2004 se firmó el Acuerdo de Facilitación de Actividades Empresariales, que persigue “la eliminación de obstáculos existentes para el establecimiento de empresarios de un Estado Parte en el territorio de los otros Estados Parte del Mercosur”.

Ese mismo año se realizó en Buenos Aires la Conferencia Regional de Empleo (CREM). En el artículo 4 de la Declaración hecha por los ministros en aquella ocasión, se reafirma la “reinserción” de la libertad de circulación como objetivo del PIR.

También en ese año, una reunión extraordinaria de ministros del Interior suscribe la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, donde se plasman y unifican los principios del Mercosur en estas cuestiones. Destaca el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento a la reunificación familiar, el reconocimiento del aporte de la inmigración a las sociedades de recepción y la importancia de la cooperación y el tratamiento multilateral de estas cuestiones para el PIR.

La aprobación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del Mercosur y Estados Parte tuvo impactos significativos inmediatos. En 2004 Argentina aprobó una nueva legislación migratoria, que facilitaba la regularización de inmigrantes indocumentados y ponía un énfasis claro en la protección de sus derechos. Aunque la ley no fue reglamentada hasta 2010, las autoridades migratorias argentinas con el apoyo de numerosas instituciones de la sociedad civil pusieron en marcha en 2005 el Programa de Normalización Documentaria Migratoria, también conocido como “Patria Grande”, que en sus primeros cuatro años otorgó 98.500 residencias permanentes y 126.300 temporales. Unilateralmente, también aprobó en 2013 amnistías para ciudadanos de la República Dominicana y de Senegal. En Uruguay se aprobó una nueva ley migratoria en 2008, reglamentada ese mismo año. Brasil ajustó sus regulaciones administrativas para la admisión de extranjeros y en 2009 aprobó una amnistía que benefició a 44.900 personas (18.000 bolivianos, seguidos de chinos y peruanos). Chile realizó un proceso extraordinario de regularización en 2007, que favoreció a 50.700 migrantes (32.400 peruanos, seguidos de 5.600 bolivianos y 1.800 ecuatorianos).

Movilidad migratoria y pasos recientes en el Mercosur

El contexto migratorio del Mercosur sigue siendo de intensa movilidad intra-regional. Argentina continúa como el principal atrayente de migrantes, en el marco de un mercado laboral que facilita la integración de trabajadores inmigrantes y su regularización. En los últimos 10 años ha admitido a más de un millón de extranjeros, de los cuales el 40% son paraguayos, el 25,6% bolivianos y el 14,4% peruanos (datos oficiales de 2014). Brasil, un país de fuerte emigración en los años 80 y 90, comenzó en la última década a recibir crecientes contingentes de inmigrantes, aunque en su conjunto no superan actualmente los 150,000; de ellos más de la mitad son paraguayos y bolivianos. Uruguay, cuya fuerte emigración de décadas parece haberse detenido, ha recibido en los últimos años unos 10.000 inmigrantes. Paraguay y Bolivia continúan siendo países principalmente de emigración. En Chile también se percibe en los últimos años una creciente llegada de inmigrantes peruanos y bolivianos que son por lo general absorbidos por el mercado laboral.

Importa destacar que con el ingreso de Venezuela al Mercosur en 2012 y la adhesión de Colombia, Ecuador y Perú al Acuerdo sobre Residencia, en la práctica todos los países de América del Sur (exceptuando Guyana y Surinam) son partícipes de dicho Acuerdo, si bien su aplicación práctica todavía requiere de diversos ajustes internos en dichos países.

Por otra parte, Paraguay, que aún no ha modificado su legislación migratoria, acordó una amnistía para extranjeros en 2011 que benefició a más de 10,000 personas. Bolivia aprobó su primera Ley de Migraciones en 2013. Brasil y Chile se encuentran envueltos en los dos últimos años en la preparación de nuevas legislaciones migratorias.

Por último, el CMC aprobó en diciembre de 2010 un Plan de Acción para la configuración progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, que demanda a los diversos consejos de ministros, foros e instancias de integración la puesta en marcha de un cronograma de 10 años para la concreción de una serie de beneficios de una ciudadanía común. Aparentemente, es poco lo que se ha avanzado en el tema, al igual que en un

Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores, aprobado por el GMC en julio de 2013.

Conclusión

La agenda de trabajo del Mercosur, en sus inicios, identificó como objetivo prioritario del PIR la libertad de circulación de las personas. Sin embargo, las instancias institucionales creadas con este fin se centraron en aspectos técnicos y que limitaban el alcance de dicha libertad y, paulatinamente, la hicieron desaparecer de la agenda. Así, se puede observar que, durante los 90, las instituciones creadas para tratar la cuestión migratoria sólo lo hacían desde lo laboral. En esta etapa, los únicos acuerdos “obligatorios” logrados fueron relativos a la movilidad transfronteriza: facilitación de documentación, visados y movilidad de los residentes de zonas de frontera. Las peticiones de derechos sociales son realizadas por los sindicatos organizados transnacionalmente y las propuestas de mayor alcance en términos de derechos se formulan en instancias donde estos participan. De esta manera, se consigue la firma del AMSS y la DSL, de mayor alcance. Sin embargo, esta última, al tratarse de una “Declaración”, es un caso de *soft law*, propio del Mercosur, no crea compromisos creíbles y no ayuda a resolver problemas de acción colectiva.

A pesar de ello, no deben minimizarse los logros de esta etapa de comienzo del PIR: medidas tales como los pasaportes exclusivos resultan importantes para incluir la “dimensión ciudadana” de la integración. Además, se comenzó a coordinar procedimientos y socializar información, lo que contribuyó a incrementar la confianza entre los Estados miembros y transparentar procesos.

Después de la crisis argentina de 2001 y el fracaso del modelo neoliberal, se evidencia un importante cambio de política en esta área. Con la firma del Acuerdo de Residencia, se reinserta a la libertad de circulación de las personas en la agenda, se firma un acuerdo de carácter vinculante, que otorga amplios derechos a los nacionales del Mercosur, facilitando su movilidad dentro del bloque.

Este cambio de orientación permite observar también la “flexibilidad” de las instituciones del Mercosur y las modificaciones que sufren con los cambios de la coyuntura política.

La falta de avances en la década de los 90 puede ser explicada tanto por la orientación política de los gobiernos en ese momento y el modelo de regionalismo abierto en el que se basaba el PIR, como también por la falta de un líder regional que impulsara políticas en esta materia. Argentina, por ser el principal receptor de inmigrantes, en los hechos se convirtió en ese líder en la agenda política regional de migraciones.

En la década de los 90, Argentina percibía al Mercosur como un “obstáculo”. En 2000-2001 sus prioridades de política estaban relacionadas a resolver la crisis económica-política-social. A esto deben sumarse los intereses divergentes de los actores gubernamentales y no gubernamentales que formaban parte de los órganos decisorios y la percepción de amenaza que generaban las migraciones para algunos gobiernos. También, el sistema de toma de decisiones por consenso permitía “vetar” los posibles acuerdos a cualquiera de las partes, lo que bloqueaba muchos proyectos normativos.

En cambio, en los años 2000, con un panorama político y económico mucho más favorable, sumado al cambio en la orientación política general en el bloque, se alcanzaron acuerdos clave, en los que el líder regional en la materia, Argentina, jugó un papel de importancia. La retórica y la práctica con respecto a las migraciones en ese país cambiaron enormemente, adoptando una visión mucho más aperturista y latinoamericanista. Así, se alcanzó uno de los acuerdos más avanzados en la materia en relación a otros PIR: el Acuerdo de Residencia, que constituye un enorme paso hacia la consecución de un “derecho a migrar” y la concepción del migrante como ser humano, no sólo como trabajador.

La libertad de circulación de las personas sigue siendo una materia pendiente para el Mercosur. En especial, resulta sumamente importante la creación de un mecanismo de *enforcement* o un órgano jurisdiccional autónomo que permita dar credibilidad y durabilidad a las políticas alcanzadas, que constituyen logros muy significativos. Por lo pronto, en los últimos tiempos, los debates se han seguido centrando en cuestiones fronterizas y técnicas y si bien el objetivo de la libre circulación se reinsertó en la agenda, en casi 10 años no se han tomado medidas sustantivas al respecto. Asimismo, existe todavía mucho camino por recorrer en materia de discriminación de migrantes e igualdad efectiva de derechos (incluyendo remuneraciones) con los nacionales.

Así se encuentra el Mercosur: entre uno de los acuerdos de residencia de mayor amplitud a nivel mundial y una amplia retórica inclusivista e integracionista, pero acciones concretas todavía incompletas en torno a sus objetivos específicos.