

Las Migraciones y su Tratamiento Institucional en el MERCOSUR

Lelio Mármora* - María Cassarino**

** Jefe de Misión de la Organización Internacional de las Migraciones en Buenos Aires*

*** Integrante de la Misión OIM*

Introducción

El objetivo de este trabajo es el de presentar elementos de información y de análisis sobre la inserción de la variable migratoria en el Mercosur.

Para ello, en la primera parte se presenta una información general sobre la actualidad migratoria de los diferentes países incluidos Bolivia y Chile, efectuándose en el segundo capítulo algunas consideraciones acerca de las cuestiones consideradas más importantes a considerar al diseñar políticas migratorias en el marco de un proceso de integración.

En el tercer capítulo se realiza una breve revisión de la evolución que ha tenido el tratamiento de las migraciones en el ámbito de las diferentes instancias del Tratado de Asunción. Finalmente, en el cuarto capítulo se efectúan algunas propuestas para una armonización de políticas migratorias en el Mercosur.

I. La actualidad migratoria en el Cono Sur¹

1.1. Históricamente, la región del Cono Sur del continente americano ha sido una de las grandes receptoras de migraciones internacionales del mundo. Entre la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay recibieron, entre 1880 y 1950, más de 10 millones de los inmigrantes de ultramar.

En la actualidad, continúa siendo un área de importantes movimientos migratorios, pero de personas que se desplazan entre los países de la región. Las migraciones limítrofes se han constituido, en las últimas décadas, en el principal flujo migratorio entre estos países, alcanzando, a mediados de los 80, alrededor de un millón de personas, de las cuales cerca del 70% se encontraba en la Argentina.

Los últimos censos de población de los respectivos países, aunque no están actualizados en cuanto a la

dinámica de las últimas modalidades de movimientos de población, muestran la tendencia vigente en cuanto al asentamiento de personas de otras nacionalidades en sus territorios.

MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN EL MERCOSUR²

Residencia / Argentina Bolivia Brasil Chile Paraguay Uruguay Total

Nacimientos

Argentina 14.669 26.633 19.733 43.670 19.669 124.374

Bolivia 115.616 12.980 6.298 500 211 135.605

Brasil 42.134 8.492 2.076 98.730 12.334 163.766

Chile 207.176 7.508 17.830 1.560 1.440 235.514

Paraguay 259.449 978 17.560 284 1.422 279.693

Uruguay 109.724 193 21.238 989 2.310 134.454

TOTAL 734.099 31.840 96.380 29.380 146.770 35.076 1.073.406

En la *Argentina*, el censo de 1991 registró que había en el país 817.144 residentes originarios de Chile, Paraguay, Bolivia, Uruguay y Brasil, que sobre su población total de 32.615.528 representan apenas el 2,5%. (INDEC, 1991). No se cuenta con la distribución por nacionalidad porque aunque estos datos se encuentran relevados, no están todavía procesados. (INDEC, 1991).

Dentro de la Población Económicamente Activa (PEA), constituyen un porcentaje que históricamente no ha sobrepasado el 5% a nivel nacional. En algunas provincias esos porcentajes aumentan en función del menor tamaño relativo de la población -y consecuentemente de la PEA- nativa. Tal es el caso de Tierra del Fuego o Santa Cruz.

En muchas de las provincias que abrigaron importantes contingentes de limítrofes, como Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro, Chubut, Neuquén, Formosa y Misiones, su porcentaje disminuyó en el período intercensal de 1980 a 1991.

Teniendo en cuenta la regularización migratoria implementada entre el 1° de noviembre de 1992 y el 31 de enero de 1994 que legalizó la situación de aproximadamente 250.000 inmigrantes, es posible hipotetizar bajos niveles de ilegalidad migratoria. Sobre todo si se suman al análisis las medidas tendientes a controlar el ingreso y la permanencia y a disuadir la inmigración puestas en práctica inmediatamente después.

En *Paraguay*, el censo de 1992 acusa una población de 160.902 personas provenientes del Mercosur sobre 4.152.588 habitantes, con clara preeminencia de brasileños. En este caso es notable la disminución

del porcentaje de extranjeros entre los censos de 1982 y 1992, ya que en aquél año era del 5,6% y en 1992 se registró un 4,6%.

En el censo realizado en *Uruguay* en el año 1985 la población nacida en países limítrofes es de 35.076 sobre 2.914.000 habitantes en total. Definido como un país de emigración, en 1985 el Censo Demográfico muestra un 10% de los hogares de Montevideo con hijos en el exterior del país. (Pérez Vichich, 1995).

Brasil, de acuerdo al relevamiento de 1991, tiene un total de 148.825.476 habitantes. Los datos desagregados por nacionalidad no se encuentran publicados aún, estando previstos para la segunda mitad de 1996.

Con todo, cabe considerar que los movimientos migratorios en este país se caracterizan por ser principalmente internos, y la participación de no nacionales en su población y sus mercados de trabajo es de poca relevancia. En el empleo formal los extranjeros no superaban en 1990 los 100.000, sobre una población de más de 150.000.000 de habitantes.

1.2. El escenario en el cual se dan hoy los movimientos de trabajadores de los países miembros del Mercosur -o de sus miembros asociados o potenciales socios, Chile y Bolivia- es substantivamente diferente al de hace no muchos años: los procesos de ajuste económico unido a las transformaciones estructurales han modificado irreversiblemente los sistemas productivos, así como la estructura, organización y naturaleza del Estado. El ciclo se caracteriza por la desregulación y apertura de la economía. Los avances tecnológicos determinan la necesidad de reconversión de la producción y del trabajo modificando la estructura del empleo. Las políticas implementadas y las respuestas más o menos acertadas en relación al desempleo, acotan o alargan la extensión y la magnitud de este problema en cada territorio. La región presenta asimetrías no resueltas en la estructura económica general y sectorial, en los salarios, en la regulación del trabajo, en el cumplimiento de la normativa laboral. También son asimétricos los niveles de empleo y desempleo.

Argentina alcanzó niveles de desocupación desconocidos con antecedencia: 18.6% en el total de los 25 aglomerados urbanos medidos por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC en mayo de 1995. En algunos aglomerados, como en Gran Buenos Aires (GBA) y Gran Rosario (GR), superaba el 20%.

Brasil muestra cifras altas de desocupación en algunas de sus metrópolis más relevantes en el intercambio de la región: San Pablo, por ejemplo acusó en Abril de 1995 13,5%; Curitiba 10,2% y Porto Alegre 7,6%.

Los datos disponibles sobre el desempleo en *Paraguay* nos señalan una desocupación visible del 4,4% y de una subocupación visible e invisible que suma un 16.9%.

La tasa de desempleo en *Uruguay* para mayo de 1995 es del 10,3%. En *Chile* -país asociado al Mercosur- la desocupación alcanzó en febrero de 1995 un 5.6% (Pérez Vichich, 1995).

Junto con el aumento del porcentaje de desocupados creció también la presencia del discurso que vincula mecánicamente inmigración internacional y desempleo, especialmente en la Argentina, tradicional receptor de trabajadores inmigrantes de los países limítrofes.

Los datos empíricos disponibles y trabajados por diferentes investigadores contradicen el discurso que considera a la inmigración externa como causal importante de la actual crisis del empleo y del alto índice de desempleo. Todos los estudios coinciden en asignar a la inmigración internacional una participación mínima en el problema y en su solución. (Maguid, 1994; Montoya, Pertirará, 1995).

Por otra parte, la política de tolerancia hacia las migraciones europeas fue acompañada con otra, de restricción formal hacia las limítrofes. La Argentina, el principal receptor del área, ha desarrollado bajo el criterio de selectividad y con relación a los migrantes provenientes de países limítrofes, una política de "espasmos", caracterizada por períodos de restricción en los que se han ido acumulando migrantes ilegales y amnistías que permitieron la regularización de esos contingentes. Así, pueden computarse este tipo de medidas en 1958, 1974, 1983 y 1992.

1.3. Al analizar este perfil de la actualidad migratoria en los países de la subregión, es necesario tener presente que las características metodológicas del relevamiento censal, no permiten registrar cabalmente la dinámica de las modificaciones en la composición ni la mayor complejidad en los flujos que son el resultado de las profundas transformaciones que conforman el actual escenario económico y social.

Los llamados "nuevos fenómenos" de movilidad laboral van teniendo cada vez menos contactos con las migraciones tradicionales y se vinculan, tanto a las transformaciones estructurales de la economía, como a la marcha de la integración determinantes de mayor interacción empresaria y el correlativo aumento del desplazamiento de personas. Es probable que la dinámica se haga más compleja y se acentúe a lo largo del período de transición hacia la integración plena.

Esta forma de movilidad no puede ser considerada estrictamente como migración laboral tradicional ni atribuida a un esquema de libre circulación, inexistente en la región en la medida que falta su presupuesto: espacio territorial y jurídico-político que garantice el reconocimiento de la ciudadanía comunitaria.

Se trata de nuevos fenómenos migratorios que se producen en los hechos, más allá de la existencia de un marco político, normativo e institucional que las administre, e incluso, más allá del esquema restrictivo que, en forma automática y más legalista que realista, se ha venido utilizando. En este sentido, podríamos definir ésta como la etapa en que los trabajadores *son factores de producción que circulan* antes de sujetos de derecho protegidos en cualquier país miembro del Mercado Común.

II. Presupuestos para la formulación de políticas migratorias.

Sobre este escenario se implanta el proceso de integración de los cuatro países, y sus manifestaciones en términos de migraciones y circulación de mano de obra requieren de políticas y mecanismos institucionales específicos que superen las políticas de mera regulación de la entrada, salida y/o permanencia de personas en espacios que son cada vez más libres para la circulación de capitales, bienes y servicios.

2.1. Uno de los elementos constitutivos de la conformación de un Mercado Común, en el cual las economías nacionales se expanden a nivel regional, es la ampliación de los mercados de trabajo, en cuyo marco los movimientos de población dejan de ser simples migraciones transfronterizas para pasar a ser el

vehículo de un concepto clave en este problema: la libre circulación de recursos humanos entre los países de la región a integrarse.

Es a través de este concepto -libre circulación- que la variable migratoria se constituye en un elemento clave de los procesos de integración económica.

La libre movilidad de las personas -con fines laborales o no- en un espacio de integración plena, tiene como objetivo alcanzar un funcionamiento armónico de los mercados de trabajo, crecer y optimizar los niveles de producción y productividad de la región y, por sobre todas las cosas, estimular la creación de condiciones que permitan mejorar la vida de los habitantes del espacio común. Su establecimiento permitiría aumentar las oportunidades de inserción laboral, redistribuir los recursos humanos y asignarlos racionalmente.

Esta libre circulación es una posibilidad nacida de la decisión política de los Estados que se comprometen en la construcción del espacio económico-social integrado, y su concreción depende de los alcances y el ritmo que ellos quieran imprimirle a ese compromiso.

Su inclusión responde a la lógica de estos procesos; es funcional a la dinámica de los mismos, pero debe superar una serie de obstáculos para ser aceptada.

Uno de esos obstáculos es conceptual. Se insiste en identificar el proceso de libre circulación con las formas históricas que las migraciones han asumido y aún se mantienen.

Es necesario diferenciar los factores estructurales que determinan a las migraciones tradicionales de los que sustentan a la libre circulación, y también la naturaleza de los espacios jurídico-políticos donde se procesan unas y otras.

Es imprescindible entender que la migración tradicional significa transfigurar la calidad de ciudadano en extranjero por el único acto de transponer la frontera. La libre circulación privilegia la ciudadanía comunitaria por sobre cualquier otra calidad.

Los obstáculos son también de índole político-institucional: pensar en un objetivo de libre circulación regional implica cambiar la perspectiva burocrático administrativa de las políticas migratorias de restricción, por la aceptación de las reglas de juego de los mercados de trabajo regionales y la modificación de los presupuestos que sustenten esas políticas.

2.2. Más allá de una perspectiva económica donde restringir el movimiento de personas implica trabar el juego de uno de los factores básicos del desarrollo, nos encontramos con dimensiones sociales y culturales sin las cuales la integración económica quedaría con bases débiles, y el concepto integracionista en sí mismo incompleto.

El movimiento de personas le incorpora a todo el proceso de integración no sólo el insumo económico del recurso humano, sino también aquellos elementos que, a través del intercambio cultural y social, consolidan la fusión entre los pueblos.

Las migraciones laborales y la libre circulación de mano de obra son el núcleo de la dimensión social de la integración, y es a través de su adecuado tratamiento que los países del Mercosur podrán cumplir con "su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos"

(último párrafo preambular del Tratado de Asunción).

2.3. Un tercer problema a ser atendido es el referido a la ilegalidad migratoria y la xenofobia.

Ambos problemas están íntimamente vinculados, ya que la ilegalidad frecuentemente genera competencia desleal en los mercados de trabajo, la cual actúa directamente sobre la génesis de las actitudes prejuiciosas.

Estas actitudes, que parecían lejanas a nuestra cultura, no nos aparecen hoy como tan ajenas: la imputación a los inmigrantes limítrofes del aumento de los índices de desocupación es un fenómeno que se ha extendido junto con las dificultades en el ámbito laboral.

La xenofobia es acicateada cuando la economía no alcanza a generar los empleos necesarios y, paradójicamente, sus manifestaciones no son necesariamente dirigidas a otras nacionalidades, siendo suficiente con que sean de otra provincia del mismo territorio nacional. Basta con recordar la disputa de 1993 en que los santafecinos rechazaron a los chaqueños con el mismo argumento utilizado para rechazar a los extranjeros: "el trabajo en Santa Fe es para los santafecinos".

La ilegalidad debe solucionarse a través de políticas realistas, fundadas más en las lógicas de los requerimientos del mercado y las necesidades de la población que en las lógicas de la burocracia policial.

La xenofobia es un tema que corresponde a una urgente política cultural, donde -en el caso de los países del Mercosur- se desmonten las tramas que, históricamente, se han tejido alrededor de las hipótesis de conflicto entre países vecinos, paradójicamente asumidas por los nacionalismos vernáculos, pero fabricadas históricamente por estrategias políticas extrarregionales.

No es posible ninguna integración real, por más exitosa que ella sea desde el punto de vista económico, si no va acompañada por una integración humana. Y no hay integración humana si no se crea una conciencia de nacionalidad básica común superadora de los chauvinismos prejuiciosos.

III. Desarrollo del tema de las migraciones en el Marco del Tratado de Asunción.

3.1. Se habla del "déficit social" del Mercosur para hacer referencia al hecho de que a lo largo de todo el proceso y en particular en sus etapas iniciales, fueron las cuestiones comerciales y aduaneras las que concentraron el mayor esfuerzo negociador y los avances más importantes. El propio Tratado de Asunción, que marca el inicio del proceso de integración el 26 de marzo de 1991, es un acuerdo con objetivos principalmente económico-comerciales, siendo su finalidad última la constitución de un Mercado Común. Sus principales disposiciones se dedican a regular la forma mediante la cual se avanzará hacia dicho objetivo, utilizando para ello instrumentos de naturaleza predominantemente económica, comercial o aduanera, a saber: "un programa de liberación comercial."; "la coordinación de políticas macroeconómicas..."; "un arancel externo común..." y "la adopción de acuerdos sectoriales..." (artículo 5 del Tratado).

Al constituirse por el anexo V del Tratado de Asunción los primeros diez Subgrupos de Trabajo

dependientes del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del Mercado Común, artículo 13 del Tratado, en adelante GMC), no se creó ninguno dedicado a atender las implicaciones sociales, laborales y migratorias del proceso de integración.

Con todo, algunas cuestiones relativas a la facilitación del tránsito de las personas y a los mecanismos de control de ese tránsito comenzaron a ser tratados en el Subgrupo de Trabajo No. 2 del GMC de Asuntos Aduaneros (en adelante SGT2). Pero, como el propio SGT2 lo señalara al GMC en reiteradas oportunidades, existían temas migratorios que trascendían los controles en frontera y que se relacionaban con la política migratoria que se desarrollara dentro del Mercosur, cuyo estudio exigía la creación de un ámbito propio (Acta X/93 del SGT2 y recomendación 1/94 del SGT2).

3.2. Sin perjuicio de lo anterior, no puede decirse que el Tratado de Asunción ignore la cuestión social, que surge de varias de sus disposiciones preambulares, al establecer como condición de la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales "el desarrollo económico con justicia social" (primer párrafo preambular); al declarar que es con el "fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes" que es necesario promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles (penúltimo párrafo preambular); y al reafirmar "su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos".

Con relación a la parte dispositiva del Tratado, en el artículo 1ero del Capítulo I titulado "Propósitos, Principios e Instrumentos", se establece que el Mercado Común que los cuatro Estados Partes deciden constituir, implica "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países...", dentro de los cuales se ha inferido que está comprendida la libre circulación de mano de obra y de las personas en general.

También son relevantes otras disposiciones del Tratado que brindan la base jurídica sobre la cual fundamentar avances en áreas distintas a la comercial. Los dos últimos párrafos del artículo 1ero hacen referencia a "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales"... "en otras áreas que se acuerden" distintas a las propias de la negociación económico-comercial; y al compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración."

3.3 Fueron los Ministros de Trabajo de los cuatro países quienes impulsaron la creación, dentro del marco institucional del Mercosur, de un ámbito en el cual pudieran examinarse las cuestiones laborales y sociales que traía consigo la puesta en marcha del Mercado Común. Con las resoluciones GMC No. 11/91 y 11/92, que crean el **Subgrupo de Trabajo No. 11** de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (en adelante SGT11), las cuestiones migratorias encuentran finalmente un ámbito institucional en el cual serán examinadas más allá del mero control fronterizo, desde una óptica social y teniendo en cuenta la dimensión humana del proceso.

El SGT11 se distingue por su composición tripartita. En él se reúnen funcionarios gubernamentales y representantes de los gremios empresariales y de los sindicatos (resolución GMC No. 12/92).

3.3.1. En esta primera etapa del examen de las cuestiones migratorias en el Mercosur, la hipótesis futura de libre circulación de personas fue la guía sobre la cual se organizaron los trabajos. De acuerdo al Cronograma de las Leñas³, adoptado el 27 de junio de 1992 por

decisión 1/92 del Consejo del Mercado Común (órgano superior del Mercado Común al cual corresponde la conducción política y la toma de decisiones, artículo 10 del Tratado de Asunción, en adelante CMC), la Comisión 3 del SGT11, denominada de "Empleo y Migraciones Laborales" debía realizar las siguientes actividades: una armonización conceptual; un diagnóstico estadístico y examen de la legislación actual migratoria; un análisis de las medidas necesarias para permitir la circulación de personas y una presentación de propuestas al respecto. Las dos primera actividades ya han sido realizadas y el resto está en curso.

El planteo de la libre circulación como objetivo final resultaba lógico en esta etapa, en la cual la base sobre la cual se trabajaba era que al lero de enero de 1995 sería establecido un Mercado Común y existiría, en consecuencia libre circulación de factores de producción.

3.3.2. Sobre la base del Cronograma de las Leñas, el SGT11 avanzó parcialmente en algunas áreas, en particular:

i) En materia de **legislación migratoria**, se llevó a cabo un proceso de intercambio de información sobre la normativa vigente en cada país en el área migratoria y de trato al trabajador extranjero, con miras a la identificación de diferencias significativas para iniciar el proceso de armonización.

Asimismo, la Comisión acordó en materia de libre circulación de trabajadores que hasta tanto la Comisión 8 no se expidiera normativamente (Carta Social) "se adoptará un criterio amplio semejante al que se transcribe: "La libre circulación consiste, básicamente, en el derecho del trabajador de laborar y residir en el país miembro en igualdad de condiciones con los trabajadores nativos".

Asimismo, el SGT11 aprobó la realización de una consultoría en el marco de los planes de cooperación BID/MERCOSUR, que, con el título de "Armonización de Normas para la Libre Circulación de los Trabajadores", fue ejecutada y puede ser considerada como uno de los "productos" más tangibles de los trabajos del SGT11 en materia migratoria.

ii) En una segunda área de actividad del SGT11 en materia migratoria pueden ubicarse aquellas actividades que se relacionan con el **enfoque coordinado de los temas que vinculan al empleo, las migraciones y la formación profesional**. Por ejemplo, fue adoptada una agenda coordinada para las Comisiones 3 y 4 (Formación Profesional) para el análisis de situación de las ramas de actividad más importantes en materia de empleo, migraciones laborales y capacitación laboral, observando los criterios de número de empleos, vulnerabilidad al proceso de integración y competencia, que debieran ser objeto de políticas específicas en el marco del proceso de Mercosur (Actas XI y XII del SGT11). En la reunión de setiembre de 1994 Argentina presentó una propuesta de ramas de actividad a estudiar, algunas de ellas seleccionadas por la alta participación de migrantes en el sector. Asimismo, presentó un formulario de encuesta, dirigido a recolectar los datos necesarios para el análisis de situación, que incluía preguntas relativas a cuestiones migratorias (Acta XII del SGT11).

El SGT11 no llegó a efectuar estos estudios sectoriales, pero en todo caso esta actividad ha sido retomado en las nuevas pautas negociadoras para el SGT10.

iii) El SGTI 1 también trabajó en el área de la información migratoria, concluyendo que la información estadística sobre migraciones laborales era harto insuficiente, especialmente para las demandas a corto plazo del Mercosur (Acta de la reunión de diciembre de 1993 de la Comisión 3). La plenaria del SGT11 aceptó la sugerencia de su Comisión 3 de que la Comisión de Estadística del Subgrupo 10 estudiara la posibilidad de considerar las siguientes directrices para una mejor captación de la problemática de las migraciones:

- 1) Incluir la información sobre migración extranjera en las encuestas de hogares intercensales.
- 2) Medir el impacto de la migración extranjera en el mercado de trabajo regional, incluyendo la condición de actividad económica del extranjero.
- 3) Sugerir un estudio especial de las migraciones en áreas de frontera dada su relevancia y especificidad.

En las reuniones de intercambio metodológico de las Encuestas de Hogares del Mercosur, se concluyó que el tema migratorio presenta diferencias incompatibles en cuanto a la captación de la información. Estas reuniones recomendaron una discusión más amplia para este tema específico en que se definan las variables a ser investigadas, relacionándolas particularmente con el trabajo, a fin de elaborar una propuesta unificadora a través de la aplicación de un módulo especial o reformulando los cuestionarios básicos de los países.

Finalmente, en esta área el SGT11 también aprobó la ejecución de una consultoría en el marco de la cooperación BID/Mercosur, con el objeto de examinar el estudio de los posibles movimientos poblacionales como consecuencia de la libre circulación de personas. Esta consultoría fue ejecutada bajo el título de "Migraciones Laborales".

3.3.3. Una visión correcta del tratamiento del tema migratorio en el SGTI 1 no puede dejar de hacer referencia al contexto en el cual se desarrollaron los trabajos reseñados. De las Actas del SGTII surge que la dificultad de las cuestiones migratorias estuvo siempre presente y que desde un inicio fue evidente que se estaba trabajando en un área en la cual los avances serían complejos. Un ejemplo de lo anterior surge del Acta de la reunión de agosto de 1992 del SGTI 1, en la cual se manifiesta "preocupación sobre las migraciones de trabajadores entre los Estados Partes al margen de la regulación establecida en cada país y que puede generar resistencias o poner obstáculos al futuro establecimiento de la libre circulación de trabajadores en el espacio comunitario." Además, se toma nota "de la necesidad de reforzar en el ínterin la fiscalización y cumplimiento de las normas internas en cada Estado que propenden a la isonomía salarial y en general a la igualdad de condiciones de trabajo entre nacionales y extranjeros" y se advierte "la conveniencia de estudiar las providencias administrativas y penales que puedan ser adoptadas en el futuro sobre este asunto, incluyendo la posibilidad de señalar directivas sobre la cuestión que deberían ser cumplidas

por las respectivas administraciones o adoptar una norma legal uniforme que deberían aprobar todos los Estados Parte." (Acta 8192)

Cabe agregar que en esta misma reunión, en el marco de la Comisión 3, "la delegación sindical argentina manifestó su preocupación ante la presencia masiva de trabajadores de Brasil, Paraguay y otros países creando una situación de dumping social" (Acta No 3 de la Comisión 3 del SGT11).

Recogiendo la preocupación manifestada por el sector sindical argentino, el SGT11 elevó al GMC una recomendación que identifica como "problema" la existencia de la "migración indiscriminada" que "puede causar efectos negativos con relación a la libre circulación legal de los trabajadores" y recomienda "arbitrar los medios necesarios para que los Gobiernos de los países miembros tomen las medidas convenientes para encausar esta cuestión.

3.3.4. En su última reunión de setiembre de 1994 el SGT11, enfrentado a la etapa final del período de transición, incluyó un punto en su Acta al cual tituló "Acciones para preservar el espacio social dentro del Mercosur" en el cual indicó que "los avances logrados por el GMC y el CMC para consolidar a corto plazo el proceso de integración...repercutirán en forma trascendente en las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social" y consideró "que los tiempos que se avecinan, hacen imprescindible priorizar el tratamiento de los aspectos laborales y sociales de la integración "

Asimismo, siguiendo una recomendación de su Comisión 3, el SGT11 consideró que "dentro del marco de una Unión Aduanera imperfecta,...las repercusiones de la misma sobre la circulación de la mano de obra y el empleo tengan carácter prioritario en atención al impacto social que la misma involucra."(Acta 12 del SGT11).

3.4. En el marco del **Subgrupo de Trabajo No. 2 del GMC de Asuntos Aduaneros, actualmente Comité Técnico No.2 de la Comisión de Comercio (CCM)**, se reúnen los especialistas en migración de los cuatro Estados Partes. Sus trabajos se limitan al tema del "**tránsito**" de personas y no a los aspectos más amplios referidos a las condiciones en que los nacionales de uno de los Estados Parte pueden "**establecerse**" en el territorio de otro de ellos.

3.4.1. Sin perjuicio de ello, los avances realizados en materia de agilización operacional en frontera son destacables, en particular el establecimiento de un **Sistema de Control Integrado en Frontera** (resoluciones GMC 2/91 y 1/92), que integró las aduanas de los cuatro países del Mercosur. El Sistema se basó en el establecimiento de "Áreas de Control Integrado" en los pasos fronterizos, que pueden ser definidas como parte del territorio nacional de uno de los dos países (denominado país sede) en el cual están incluidas las instalaciones donde se realiza el control integrado de frontera por parte de funcionarios de ambos países.

A lo largo de sus trabajos, el SGT2 fue definiendo las condiciones de integración de los controles respectivos en cada paso fronterizo; las necesidades financieras y de recursos humanos necesarias (resolución GMC/11 1/94); las diversas modalidades de simplificación del movimiento de personas y cargas y de los formularios aduanero-migratorios; las formas en que se llevarían a cabo las tareas de fiscalización por los distintos organismos

competentes (aduaneros, sanitarios y fitosanitarios, migratorios, etc.), coordinación de horarios (resoluciones GMC 3/91, 79/93 y 127/94, decisión CMC 5/93); cuestiones de coordinación tanto interna entre los diversos organismos de cada país intervinientes en los pasos fronterizos, como externa entre los cuatro países (resolución GMC/3/95), etc.

A 1994 (resolución 8/94 del GMC), se había logrado el funcionamiento del control integrado de tránsito vecinal y turístico en los siguientes puntos fronterizos (no se informan los pasos en que también fue establecido el control integrado de cargas): - Frontera Argentina-Brasil: Puerto Iguazú/Foz de Iguazú; Paso de los Libres.

Frontera Argentina-Paraguay: Posadas; Clorinda/Puerto Falcón.

Frontera Argentina-Uruguay: Fray Bentos, Paysandú y Concordia.

Frontera Brasil-Paraguay: Foz de Iguazú/Ciudad del Este; Pedro Juan Caballero; Guaira Mondo Novo/Salto de Guaira.

Frontera Brasil/Uruguay: Bella Unión; Quaraí; Rivera; Acegua; Río Branco y Chuy.

En el marco del denominado Acuerdo de Recife (decisión CMC 5/93, Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Frontera entre los países del Mercosur), en el cual se adoptan las medidas operacionales y técnicas que regulan el marco general del referido control, los representantes migratorios contribuyeron en la elaboración del Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife, en el cual se incluye reglamentación especial relativa a los controles migratorios. Este reglamento, aprobado por decisión 12/93, regula la forma en que se efectuarán los controles de entrada y salida de personas en el Área de Control Integrado por parte de los funcionarios competentes situados en ella. Incluye disposiciones relativas a los casos en que no se autoriza la entrada o salida de la persona; establece que se exigirá la documentación hábil de viaje que cada uno de los países miembros determine y aquella unificada que se acuerde conjuntamente; establece cuáles serán los datos exigidos en los formularios que en cada caso se determinen; establece cuáles serán las exigencias relativas a los permisos de viaje de menores y establece que en lo que se refiere al Tránsito Vecinal Fronterizo, que los controles se ajustarán a lo establecido en los acuerdos existentes en la materia entre los países.

3.4.2. El SGT2 también trabajó en lo que se refiere a la unificación y racionalización de los formularios de control en frontera, tanto los relativos a operaciones de comercio exterior (formulario MIC/DTA) como los migratorios.

i) Fue elaborado un modelo común de Tarjetas de Entrada y Salida de personas para el transporte aéreo, fluvial o marítimo y terrestre (resolución GMC 58/96), cuyo uso será obligatorio a partir del 21.12.1996. (En su reunión de junio de 1996, el CT2 (Acta 2/96) elevó al GMC la recomendación 39/96 en la cual se introducen algunos cambios en el contenido de la tarjeta).

ii) En materia de documentos de viaje, el SGT2 avanzó en dos direcciones, sobre la base de la situación vigente con anterioridad al Mercosur, por la cual los nacionales

cruzaban la frontera con la sola presentación del documento de identidad.

- Por un lado diversas resoluciones avanzaron en el reconocimiento de la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado Parte para trasladarse dentro de los países del Mercosur (RES/GMC/44/94, RES/GMC/2/95 y RES/GMC/63/96)

- Por otro lado, y sin pretender substituir los documentos de identidad vigentes en los Estados Partes, se avanzó en la implementación de un documento único de viaje válido para circular tanto en el interior del Mercosur como hacia terceros Estados, adoptando una metodología de gradual compatibilización de las características de los pasaportes (resoluciones GMC 38/93). Las resoluciones adoptadas (GMC/RES/112/94 y GMC/RES/114/94, sobre Características a las que deberían tender los pasaportes de los Estados Partes), recomiendan diversas cuestiones relativas al contenido de los pasaportes, nomenclatura, su forma de lectura, color, componentes de seguridad, etc., y establecen las listas de autoridades de organismos competentes que deben instrumentar lo establecido en las resoluciones y que deben realizar intercambio directo de información.

Entre las diversas cuestiones tratadas, cabe destacar la incorporación de la leyenda "MERCOSUR", en el idioma de origen y en el sector medio superior de la tapa de los pasaportes comunes.

Asimismo, se adoptaron resoluciones que establecen un sistema de intercambio de información relativo a la autenticidad de los documentos de viaje de los nacionales de los Estados Partes, a los efectos de la comunicación directa y respuesta inmediata de los organismos emisores, con el objeto de facilitar la circulación general (GMC/RES/113/94 y GMC/RES/59/96, Creación de Centros de Consulta de Documentos Personales del Mercosur (CCDP).

3.4.3. Por decisión CMC 12/91 se resolvió implementar canales diferenciados en puertos y aeropuertos que por su tránsito internacional así lo requirieran, para pasajeros nativos, naturalizados y residentes permanentes nacionales de los países miembros. Esta decisión es actualmente objeto de revisión ya que los canales diferenciados no dieron los resultados esperados (Acta 2/96 del CT2).

3.5. 1ero de enero de 1995, la nueva etapa: El período de transición iniciado con la firma del Tratado de Asunción no culminó, como lo preveía el artículo 1ero del Tratado, con la constitución de un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994.

En su lugar, fue redefinida la secuencia del proceso de integración estableciéndose una **Unión Aduanera Imperfecta**, como paso esencial para iniciar una nueva etapa en la construcción del Mercado Común, cuya fecha de constitución definitiva no ha sido fijada.

Evidentemente, esta adecuación de los objetivos repercutió en el tratamiento de las cuestiones migratorias, ya que al no configurarse el Mercado Común, la hipótesis inicial de libre circulación de los factores de producción no se verificó. Diversos documentos reflejan esta circunstancia.

3.5.1. Establecida la Unión Aduanera Imperfecta, la decisión CMC/9/95 adoptó el "Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000", que si bien no establece un mandato negociador en términos estrictos, constituye una declaración política que al más alto nivel (CMC, reunión de Presidentes) establece los "objetivos y líneas de acción que orientarán las negociaciones tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de integración " (último párrafo preambular de la decisión y tercer párrafo del capítulo Introdutorio del Programa).

El punto dedicado a las Migraciones establece que "el avance del proceso de integración hacia la conformación de un Mercado Común requerirá un tratamiento creciente del tema de las migraciones en sus diferentes aspectos, entre los cuales pueden ser mencionados el de los controles en frontera y el examen de la posibilidad de coordinación de las políticas migratorias de los Estados Partes".

Cabe señalar como significativo que el tema migratorio fue el último en alcanzar consenso y que en la redacción adoptada no se incluyen referencias a la libre circulación.

3.5.2. En la nueva estructura del GMC, adoptada por resolución 20/95, es el SGT10, denominado de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad", el heredero del antiguo SGTI 1. Superada una etapa inicial de desconvocación de este SubGrupo, que ya de por si puede ser considerada significativa, el análisis de las tareas que se le han fijado en el área migratoria presenta importantes diferencias con las establecidas en el antiguo Cronograma de las Leñas, que denotan el cambio de óptica con el cual se encararán los temas migratorios en la presente etapa del proceso de integración.

La resolución MERCOSUR/GMC/Res. No. 38/95, que adoptó las Pautas Negociadoras para los órganos de la nueva estructura, en el capítulo de "Migraciones Laborales" del SGT10 se limitó a indicar que el Subgrupo recibiera y analizara los trabajos realizados por los consultores contratados por el BID, proponiéndose analizarlos y redactar conclusiones con vistas a hacer propuestas de tareas futuras sobre el tema.

Esta misma resolución solicitó al SGT10 que volviera a formular sus pautas negociadoras adoptando el formato definido por la resolución 20/95, en la cual se indicara la necesidad de precisar la justificación de cada tarea y los medios necesarios para realizarla.

En la última reunión del Subgrupo, celebrada en Brasilia del 9 al ~2 de setiembre de 1996, puede decirse que fue superada la etapa organizativa y de definiciones en la que se encontrara el SGT10 durante los últimos meses, al ser elaboradas en detalle las pautas negociadoras del Subgrupo que fueron elevadas al GMC para su aprobación.

El principal cambio con relación al Cronograma de las Leñas en el área migratoria, es que las nuevas pautas negociadoras fueron elaboradas sobre la base de que la libre circulación de mano de obra está excluida de los objetivos de la presente etapa del proceso de integración (anexo V del Acta 2/96 del SGT10, Agenda de la Comisión Temática B).

Las tareas acordadas fueron las siguientes:

- a) Evaluar el trabajo de los consultores contratados por el BID sobre flujos

migratorios en el Mercosur y sobre armonización de normas para la libre circulación de trabajadores en el Mercosur.

La realización de esta tarea está prevista en un plazo inmediato, o sea en la próxima reunión del SGT10 en el mes de noviembre de 1996.

b) Realizar estudios, con recursos propios de cada país, sobre la situación del trabajo en zonas fronterizas, contemplando la necesidad de tratamiento bilateral/sectorial para determinadas cuestiones e intercambio de informaciones ya levantadas en iniciativas sectoriales.

La acción prevista dentro de esta tarea, en un plazo de 12 meses, es la elaboración de propuestas para el tratamiento de la migración laboral en zonas fronterizas, tomando como prioridades los sectores de la construcción civil, comercio fronterizo, transporte y actividades agrícolas zafrales.

c) Mantener actualizados los estudios comparativos de las normas de inmigración y empleo de trabajadores inmigrantes en vigor en cada Estado Parte, así como los compromisos derivados de la adhesión a tratados multilaterales relativos a la materia, con miras a la identificación de aspectos pasibles de tratamiento común por parte de los países del Mercosur y a la adecuación de los institutos migratorios a los objetivos de la integración regional.

Las acciones previstas dentro de esta tarea, a ser realizadas en un plazo de 12 meses, son las siguientes:

i) actualización del estudio de los compromisos internacionales referentes al trabajador inmigrante asumidos por cada país del Mercosur.

ii) Continuación del examen de las disposiciones normativas internas de cada país concernientes al empleo de trabajadores inmigrantes.

iii) Sugerencia de formas de coordinación entre las acciones de los países miembros del Mercosur en materia de inmigración y empleo de inmigrantes y de mecanismos permanentes de intercambio y cooperación entre los servicios nacionales de inmigración.

iv) Evaluación del nivel de control de cumplimiento de las normas vigentes sobre migraciones de mano de obra en cada Estado Parte, con miras a elaborar un diagnóstico de la situación actual (esta última acción será realizada en un plazo de 12 meses contados a partir de la evaluación de las consultorías).

v) Finalmente, también se resolvió que el criterio de las migraciones de mano de obra sería utilizado para efectuar la selección de sectores en los cuales el SGT10 efectuará estudios sectoriales. La realización de estos últimos es una de las tareas acordadas en el capítulo referido a la Estructura del mercado de trabajo y políticas de empleo.

IV. Propuestas y aporte para una armonización de políticas migratorias en el Mercosur.

El abandono del objetivo de la libre circulación de personas como objetivo de la presente etapa del proceso de integración puede no ser entendido, necesariamente, como un retroceso, si al mismo tiempo se da un reconocimiento claro de que continúa siendo el objetivo final de las políticas migratorias que se diseñen, una vez constituido el Mercado Común.

En este sentido, la postergación del objetivo de libre circulación debe ser acompañada por políticas y objetivos alternativos que permitan ir construyendo, en la presente etapa, los cimientos sobre los cuales establecer la libre movilidad de personas una vez que el Mercado Común y la libre circulación de todos los factores de producción se verifiquen en el futuro.

Para ello, la armonización de las políticas de migraciones entre los países del Mercosur, constituye un paso básico para el tratamiento de la variable migratoria en este espacio de integración regional.

En este sentido, incluso en la presente etapa del Mercosur caracterizada por la constitución de una Unión Aduanera Imperfecta, la importancia de coordinar políticas e instrumentos que representen un gradual acercamiento al objetivo final de la libre circulación, permitirían, como mínimo, superar ciertos enfoques restrictivos que limitan las cuestiones migratorias al ámbito de la soberanía interna de los Estados, consolidando en cambio el concepto de que se trata de un tema que pertenece al ámbito de las relaciones internacionales entre los Estados, en el cual los mecanismos de acción más eficaces son propios de la cooperación multilateral entre los países, y no de las acciones unilaterales de los mismos.

Diferentes áreas de trabajo están involucradas en esta armonización, tales como la armonización normativa, la integración fronteriza y la adecuada incorporación de lo migrantes en las sociedades de acogida.

4.1. En el área de **la armonización normativa** pueden señalarse tres ámbitos de acción:

- i) La armonización de la legislación migratoria de los diferentes países, que puede tener como objetivos la homologación de las categorías migratorias que se aplican en cada país y el establecimiento de condiciones de facilitación para la radicación de los ciudadanos de los países miembros del Mercosur.
- ii) La armonización de los sistemas de Seguridad Social, tanto mediante la ratificación del Convenio Multilateral de Seguridad Social y su Acuerdo Administrativo elaborados en el marco del SGT10, como la creación o adecuación de los Convenios Bilaterales ya existentes entre los países en la materia.
- iii) El reconocimiento de estudios de títulos y diplomas implica por un lado el seguimiento y apoyo para la implementación de los diferentes protocolos ya elaborados, y el desarrollo de otros en el área del reconocimiento de estudios terciarios. Un área vinculada a lo anterior es el de la compatibilización de los sistemas educativos. También se puede incluir en este punto la elaboración de un sistema que permita el reconocimiento de calificaciones ocupacionales, tarea que el antiguo SGT11 y el actual SGT10 han reconocido como prioritaria.

4.2. El desarrollo de programas y acciones en el ámbito de **la integración fronteriza** se basa en la

identificación de la frontera como la unidad de acción básica de los procesos de integración subregional, fundamentalmente cuando se incluye en éstos la variable social y más específicamente la migratoria.

- i) Facilitación del tránsito fronterizo de personas: La libre circulación en las áreas fronterizas, tema en el cual se ha avanzado substancialmente, es un objetivo prioritario. Para el logro del mismo es importante la consideración tanto de los aspectos administrativos de control fronterizo, como los de la legalización de la situación laboral de los habitantes de la zona que trabajan en el país vecino.
- ii) Desarrollo de programas de migraciones laborales temporarias dirigidos a lograr una adecuada coordinación de la oferta y demanda de trabajo estacional -fundamentalmente rural- en aquellas zonas cercanas a la frontera que presentan una demanda insatisfecha de mano de obra.
- iii) Programas de integración social fronteriza que actúan como marco de los anteriores y complemento de las acciones específicamente migratorias.

En este ámbito pueden mencionarse la complementación de servicios de salud y educación, o bien el desarrollo de proyectos conjuntos de vivienda así como los proyectos de desarrollo dirigidos a determinadas zonas de alta expulsión migratoria.

4.3. La adecuada incorporación de los migrantes a la sociedad de acogida incluye diversas cuestiones, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- i) Es necesaria una acción inmediata por parte de cada país que permita la regularización de los migrantes que actualmente se encuentran en situación ilegal.

Por otra parte es necesario que en la normativa migratoria de los Gobiernos se establezcan mecanismos permanentes que faciliten la radicación de los ciudadanos de los Estados Miembros del Mercosur en sus respectivos países.

- ii) La percepción de las migraciones: Debido a diferentes causas de tipo económico, social y cultural, se ha incrementado en los últimos años una suerte de "prejuicio antimigratorio" que si bien no ha alcanzado la dimensión alarmante que presenta en otras regiones, se insinúa en algunos sectores sociales de la subregión.

El establecimiento de programas que revaloricen el aporte inmigratorio y que contribuyan a un mayor relativismo cultural de las sociedades del Mercosur, no solo es una contribución para una mejor inserción sociolaboral del migrante, sino también para un más efectivo y sólido proceso de integración subregional.

- iii) Complementario con el anterior, la asistencia sociolaboral al migrante es un punto crucial en la incorporación del inmigrante en la sociedad de acogida. En este ámbito se inscriben los proyectos y acciones que permitan brindar una asistencia a los migrantes en los aspectos de capacitación, asesoría jurídica, salud y otros aspectos que hacen a su integración.

Bibliografía

CAHALI, Y. "Estatuto do Estrangeiro". Saravia. San Pablo. 1983

CEI.EI. "Mercado Común del Sur". Programa PNUD. Arg. 87/104. Buenos Aires, Junio de 1992.

CEPAL "Transformación Ocupacional y Crisis Social en América Latina". Santiago de Chile. Marzo-junio 1989.

DIESSE/SEADE Boletín No. 171. San Pablo. Junio 1995

IBGE-BRASIL. Censo Demográfico y Económico. 1991

INE-CHILE. Encuesta Nacional de Empleo. 1994-95

INE-URUGUAY. Empleo y Desempleo. Marzo-mayo 1995

INDEC-ARGENTINA. Censo de Población y Vivienda.

Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

FIEL. Costos Laborales en el Mercosur. CEI. Ministerio de Relaciones Exteriores. Buenos Aires, 1992.

GOLDIN, A.Y RIVAS,D. "Trabajadores migrantes en el ámbito del Mercosur". Revista de Derecho Laboral. No. 167

GURRIERI, J. Argentina-Uruguay-Aspectos Institucionales y legales migratorios para el proceso de integración binacional en Argentina-Brasil: Movimientos de población entre los países del Plata. OIM/CEPAL, 1991.

MAGUID,A. "La Migración internacional en la Argentina. Características recientes." Seminario Migración, integración regional y transformación productiva" CEA/CELADE. Córdoba, 1994.

MARMORA,L. "La migración en los procesos regionales y subregionales de integración en América del Sur". OIM, La Paz, 1990.

MERCOSUR, Actas y documentos.

MONTOYA, S. Y PERTIRCARA,M. "Los migrantes limítrofes: ¿aumentan el desempleo?. Novedades económicas. Año 17. No- 170. Febrero de 1995.

PARAGUAY. Censo nacional de población 1992.

Z VICHICH, N- Nosotros y los otros: las fronteras del trabajo en el Mercosur. Ediciones INCASUR. Buenos Aires 1995

Genera1 de Estadísticas y Censos. CEPAL. Montevideo, 1991.

1 Este punto está desarrollado sobre la base del trabajo: "Elementos de Políticas Migratorias en el Mercosur" (Mármora y Pérez Vichich, 1996).

2 Fuentes: Censos de Argentina, 1980; Bolivia, 1976; Brasil, 1980; Chile, 1982; Paraguay, 1982; Uruguay, 1985.

3 El Cronograma de las Leñas estableció, para todos los Subgrupos de Trabajo del GMC, las medidas que debían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994, a efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos fijados en el Tratado de Asunción para el período de transición.