



Título de la tesis: “Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2012)”

Doctoranda: Leiza Brumat

Directora: Dra. Susana Brauner

Resumen

En el tiempo transcurrido, se ha realizado un extensivo trabajo exploratorio y de recolección de datos. Se trabajó en lo siguiente:

1. Revisión de literatura y elaboración del Estado del Arte. Se realizó una extensiva revisión de literatura nacional e internacional sobre migraciones, políticas migratorias, integración regional, (libre) circulación de las personas en espacios de integración regional y Mercosur y, a partir de ella, se delimitó la situación problemática, las hipótesis y se elaboró el Estado del Arte.
2. Definición de los periodos y las dimensiones de análisis. La misma revisión de lectura y análisis llevó a la identificación de dos períodos en la elaboración de las políticas que son objeto de estudio:
 - a. 1991- 2002: desde la conformación del bloque hasta la firma del Acuerdo de Residencia, sin incluirlo. Esta etapa está caracterizada por un contexto internacional unipolar, auge del neoliberalismo como ideología y política, y de la globalización como concepto, proceso e ideología. Este periodo coincide con un momento en el cual las dinámicas, patrones y flujos migratorios a nivel internacional adquieren nuevas características, por lo que se habla de una “nueva era” de las migraciones internacionales. Esto lleva asimismo a la “internacionalización” de las cuestiones migratorias y al aumento de las instancias de cooperación bilateral y multilateral en la materia, en los que se formulan normas y discursos con características propias del momento histórico. A inicios de los 2000, con los atentados del 11S, las propuestas



de política en estas instancias reflejan el ‘giro’ hacia la securitización de las migraciones, por lo que la cooperación internacional en la materia entra en una nueva etapa.

- b. 2003- 2012: en esta etapa se identifica un “giro hacia lo social” en lo discursivo e institucional, que coincide con varios factores clave que marcaron la apertura de un nuevo periodo en la agenda de cooperación en materia de migraciones intrarregionales: primero, la conformación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), un espacio multilateral más amplio que Mercosur, que intensificó los vínculos regionales en la materia (Romano, 2009: 157-158). Luego, la firma del principal tratado (e hito) en la materia, el Acuerdo sobre Residencia para los nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, en 2002. En este periodo, además se suman nuevos actores y Estados (como Bolivia, Chile, Perú y Ecuador) al debate y a la formulación de políticas sobre la circulación de las personas en el Mercosur. La finalización del periodo es el momento del ingreso de Venezuela al Mercosur, por el cambio que implicó en los actores que formulan las políticas y por inaugurar una nueva etapa en el Proceso de Integración Regional (PIR).

Este mismo trabajo llevó a la división de las dimensiones de análisis en tres niveles:

- a. Nivel Internacional: incluye las tendencias en pos de la internacionalización de las políticas para la movilidad de las personas. Se analizarán las normas internacionales más relevantes en el área de “control o regularización de flujos” de las políticas migratorias (o primera dimensión de las políticas migratorias).
- b. Nivel Regional: incluye el proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el modelo de integración. Se analizarán las normas regionales más relevantes en el área de “control o regularización de flujos” de las políticas migratorias y la incidencia de los actores que formaron parte de la formulación de las mismas.
- c. Nivel doméstico (nacional): las políticas migratorias domésticas de los Estados



miembro en el área de “control o regularización de flujos” y la incidencia de los actores que formaron parte de la formulación de las mismas. Tendencias: cooperación, coordinación, convergencia, armonización con el nivel internacional y regional.

3. Formulación de la estrategia metodológica. Se optó por un estudio de caso que se centrará en las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur, en base a dos períodos, 1991-2002 y 2003-2012.
4. Formulación y escritura del marco teórico. Se trabajó sobre los conceptos de migración, como concepto y derecho, su diferenciación con circulación; libertad de circulación, como derecho y política; globalización e incidencia en las migraciones y las políticas migratorias a nivel internacional y regional; políticas públicas; política migratoria y su elaboración, para conocer las particularidades del proceso de *polycymaking* en esta materia; integraciones regionales; región, regionalismo y regionalización; políticas regionales y políticas para la circulación de las personas en espacios de integración regional, incluyendo su delimitación, dimensiones y contenido como política y derecho.

Asimismo, a partir de un relevo y lectura crítica de diversas teorías de elaboración de políticas públicas, políticas migratorias e integración regional, se elaboró un modelo analítico que permite aprehender las políticas (públicas) regionales que regulan la circulación de las personas en un PIR.

5. Recolección de datos
 - a. Se recogió toda la normativa que afecta la movilidad de las personas en Mercosur y otros espacios (para realizar un capítulo de revisión y contraste) y a nivel internacional; y más de veinte actas de reuniones de Subgrupos de Trabajo del Mercosur.
 - b. Se reunieron y analizaron datos censales y estadísticos sobre migraciones en la región de las siguientes fuentes: Censos nacionales 1990s y 2000: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay; base de datos World Population Division ONU; Informe PNUD 2009; Perfiles migratorios OIM: Argentina,



Brasil, Uruguay, Paraguay, el Proyecto IMILA del CELADE y literatura especializada.

- c. Se realizaron 20 entrevistas en profundidad a: funcionarios de Cancillería y de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), a *policymakers* de la Unión Europea (parlamentarios, asesores), para conocer la experiencia de este PIR, y a académicos especialistas en políticas migratorias e integraciones regionales.

6. Escritura de capítulos:

Se elaboró un capítulo en el que se revisan y analizan los flujos y patrones migratorios a nivel internacional, regional, subregional y de manera desagregada por país miembro del Mercosur en el periodo 1980-2001 (por disponibilidad de datos). Allí se analizan cualitativa y cuantitativamente los flujos y patrones migratorios y sus características, en base al perfil educativo y laboral de los migrantes. Se concluye que las migraciones intrarregionales representan en patrón más importante a nivel mundial y en América latina y el Mercosur en particular, y la tendencia se encuentra en alza. En los países del bloque, la migración mercosureña es la responsable del incremento de los stocks migratorios, ya que la proveniente de otros orígenes está en disminución. En el periodo analizado se pudo observar un relevante cambio en el perfil educativo y laboral de los migrantes. Mientras que el patrón limítrofe, predominantemente rural, se mantiene estable, se le suma un nuevo y creciente patrón: el urbano, en el cual cobran importancia las migraciones de personas de media y alta calificación. Este patrón es especialmente significativo tanto en el principal país receptor, Argentina, como en Paraguay y Brasil, cuyas cantidad de inmigrantes urbanos y calificados continúan con un aumento sostenido.

Se realizó un capítulo en el que se analiza toda la normativa internacional que afecta a la circulación de las personas a la luz del modelo analítico propuesto. Las normas tratadas son: el Convenio relativo a los Trabajadores Migrantes n°97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio sobre Trabajadores Migrantes n°143 de la OIT, la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CITM) y el modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Se concluye que, en un momento histórico en el



cual se da un proceso de ‘internacionalización’ de las políticas migratorias (López Sala, 2005; Sassen, 2000; 1998), los países tienden a coordinar políticas para controlar la inmigración y elaborar instrumentos legales para asegurar que las nuevas obligaciones sean vinculantes. Sin embargo, dichos instrumentos están poco desarrollados, porque los Estados necesitan mantener un cierto margen de flexibilidad y maniobra sobre las políticas de control de flujos para de esta forma mantener el control sobre la “gestión” de las migraciones y a la vez “compartir” los costos del control de la migración con los países emisores. Las normas tratadas muestran una evolución gradual en el otorgamiento de derechos, desde algunos principios básicos como el de no discriminación (Convenciones OIT), agregando luego el de reunificación familiar y trato nacional (la CITM) y finalmente, el AGCS incluye el de nación más favorecida, trato nacional y acceso a los mercados, pero los restringe a un grupo muy reducido de migrantes. En todas se puede identificar la permanencia de la importancia de la normativa doméstica para la interpretación final de muchos de los beneficios previstos. También, todos los instrumentos que refieren exclusivamente a derechos de los migrantes comparten una muy baja ratificación.

El marco regulatorio internacional para las migraciones resultante es débil, flexible y está fragmentado en acuerdos bilaterales y multilaterales, internacionales y regionales que tratan cuestiones específicas de las migraciones sin llegar a cubrir todas las áreas necesarias para liberalizar la circulación de las personas. Las políticas que prevalecen son “selectivas”, priorizando a los migrantes calificados (Pellerin, 2003). También las regulaciones existentes dieron origen a un régimen internacional de derechos humanos que genera obligaciones que, una vez que se institucionalizan, son muy difícilmente eliminadas del ordenamiento jurídico y político de los países. Esto -en algunos aspectos- modifica su soberanía.

Estos hallazgos permitieron reforzar las hipótesis formuladas en el nivel internacional. Así, se afirma que en la actualidad conviven la reticencia a multilateralizar los derechos de entrada y residencia a los Estados nacionales, junto a la regulación de algunos aspectos ‘técnicos’ del fenómeno, que están siendo tratados en instancias globales y regionales y a la creación de un



régimen de derechos humanos que limita la soberanía de los Estados. Mientras la movilidad de las personas por motivos de negocios se acuerda de manera multilateral, las reglas que definen las condiciones laborales, de residencia y de ciudadanía siguen siendo potestad de los Estados nacionales.

Se elaboró un capítulo en el que se describen los antecedentes, la génesis y formulación del Mercosur, así como su estructura jurídico-institucional, y el sistema de toma de decisiones. También se explica el contexto histórico-ideológico-político en la década del noventa. A la luz de estas descripciones y el modelo analítico elaborado, se analizaron las normas alcanzadas y los proyectos de normas no acordados en el periodo a: 1991-2002.

Todas estas elaboraciones, centradas en el periodo a) y los niveles a) y b) de la investigación forman parte de la tesis de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, presentada en abril de 2014, que obtuvo como calificación sobresaliente.

Referencias bibliográficas

- López Sala, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Pellerin, H. (2003). Crisis? What crisis? The politics of migration regulation in the era of Globalization. En Kofman, E. & Youngs, G. (eds.). *Globalization: theory and practice*. London: Continuum International Publishing Group. pp. 177-192.
- Sassen, S. (2000). Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape; *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 570, Dimensions of Globalization. (Jul.), pp. 65-77.