

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

“Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del Mercosur”.

Nora Pérez Vichich; Gladys Baer.

Cita:

Nora Pérez Vichich; Gladys Baer (2004). *“Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del Mercosur”*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/340>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

“Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del Mercosur”

Nora Pérez Vichich; Gladys Baer

Comisión Especial Mercosur. Consejo de Profesionales en Sociología (CPS)

Correo electrónico : nperezvichich@hotmail.com

bagladys@hotmail.com

ABSTRACT

Las transformaciones de los 90' en los países del MERCOSUR, con un proceso de acumulación fundado en la internacionalización de la economía, han impactado los mercados de trabajo, aumentando severamente la desocupación y la informalidad en la región .

Los cambios estructurales modificaron los flujos migratorios intra y extraregionalmente variando la direccionalidad, composición, volumen y determinantes de los movimientos: la Argentina, receptor de migraciones europeas primero, y limítrofes después, sigue recibiendo pero hoy también emite población. Chile y el Paraguay, tradicionalmente emisores, son hoy también receptores y el Brasil registra un aumento de las migraciones.

Dentro de este escenario: ¿Cómo estos mercados de trabajo continúan absorbiendo mano de obra inmigrante? ¿ como las migraciones laborales se insertan estructural y jurídicamente en los territorios?

Recientemente se vienen definiendo nuevas políticas y normativas migratorias determinadas por:

1) la modificación en las relaciones entre el capital y el trabajo, expresados en las condiciones laborales, cantidad y calidad del empleo, seguridad social y movilidad internacional de trabajadores.

2) las transformaciones en el escenario internacional en que se procesan esas relaciones: a) las nuevas formas de las relaciones internacionales; b) la mundialización; c) la integración regional; d) los organismos internacionales; e) la nueva agenda internacional f) cambio en el rol del Estado .

Este trabajo busca entender la articulación entre los cambios migratorios laborales en el MERCOSUR y las respuestas políticas y normativas que intentan darle respuesta.

“Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del Mercosur”

Nora Pérez Vichich Gladys Baer

Introducción. La economía, la vida laboral y la movilidad geográfica de los trabajadores en el espacio de integración regional del MERCOSUR, se viene procesando dentro de una compleja trama compuesta por los parámetros que

tradicionalmente marcaron su desarrollo y otros cuyo desenvolvimiento es mas reciente con características diferentes de aquellos.

Esos parámetros están determinados entre otros factores, por las transformaciones estructurales y los avances tecnológicos y por la construcción de un espacio común, como es el proyecto MERCOSUR que se puso en marcha en 1991. Además de éstos factores, para analizar mas acabadamente este proceso que puede ser definido como una transición, deben incluirse las formas que vienen asumiendo y los grados en que han ido cambiando en los últimos años las relaciones entre la sociedad y el estado y entre los estados entre si.

Considerar las distintas dimensiones, e indagar sobre la articulación entre ellas puede echar luz sobre un aspecto nuclear de la integración social de la Región como es la concreción de la libre circulación de las personas en general y de los trabajadores en particular dentro del territorio conformado por los países miembros y asociados.

1. Las migraciones en el Mercosur. Las migraciones laborales tienen una larga tradición entre los países que conforman el Mercosur ¹: la contigüidad geográfica, la disparidad en los niveles relativos de desarrollo económico-social y los procesos de autoritarismo y violencia política han creado corrientes migratorias entre éstos países.

El tamaño de los flujos migratorios y su impacto en las población nativa de los países es disímil, pero en la actualidad en cada uno de ellos residen inmigrantes de países vecinos, aunque la Argentina es quien ha recibido y continúa recibiendo inmigrantes en mayor medida, seguido en importancia por Brasil², luego Paraguay,

Chile y por último Uruguay. (Cuadro N° 1). El peso de la inmigración en general es bastante bajo: en la Argentina representa el 4.2% de la población total, en Paraguay el 3,7%, en Uruguay el 2,7%, en Chile 1% y en Brasil sólo el 0.4%.

A mediados de la década del 50' se fue conformando en el Cono Sur un sistema migratorio que tenía a la Argentina como destino de las migraciones laborales de los países vecinos. Presentaba en ese período un nivel de crecimiento y desarrollo económico relativamente superior al de los países limítrofes y el tipo de industrialización manufacturera concentrada en el área metropolitana atrajo a contingentes cada vez mayores de inmigrantes latinoamericanos.

A principios de 2000 el 66% de los inmigrantes que residían en la Argentina procedía de países vecinos (Cuadro N° 2). La antigua corriente de ultramar fue disminuyendo irreversiblemente, debido a la defunción de los inmigrantes o por el retorno a sus países de origen, no siendo reemplazados por nuevos flujos.

Desde mediados de los 90' la Argentina viene sufriendo graves problemas económicos, laborales y sociales, sin embargo continuó absorbiendo a un segmento relevante de fuerza de trabajo migrante. Aunque es generalmente reconocido que la inserción de estos trabajadores es diferente a la de los nativos: “es posible que sus condiciones de empleo sean mejores que en su propio país, pero en muchos casos son muy inferiores a las de los nacionales del país al que han emigrado”³ En el caso de este país se ha corroborado que la inserción laboral de los inmigrantes ha sido selectiva, ya que se concentran en algunas actividades económicas –de cierto rezago- y en ocupaciones con baja protección laboral, situación que se ha agravado en los últimos años.

Paraguay es uno de los países que más alta tasa de emigración ha sufrido, “ocupaba el primer lugar en las décadas del 60 y 70’, con un 10% y un 12% de emigrantes respecto al total de la población, respectivamente”.⁴ Los nacionales de este origen han aportado un volumen relevante de inmigrantes hacia la Argentina, habiendo crecido entre 1960 y 2001 en más de un 100%. La estructura socioeconómica de Paraguay no llega a absorber a un segmento de su PEA porque, por una parte, la distribución y apropiación de tierras latifundista excluye del acceso a la tierra a un número significativo de campesinos; por otra parte se registran explotaciones agrícolas minifundistas con bajos niveles de productividad, que tampoco logran retener a los miembros activos que se van sumando. Mientras que la actividad industrial no ha logrado un desarrollo que absorba la población excedente de los sectores rurales.

Esta situación genera una población móvil que en busca de su supervivencia se desplaza hacia algunos centros urbanos de la Argentina y principalmente se dirigen hacia el área metropolitana de Buenos Aires. Según estimaciones de Carrón (1976) y Rivarola (1967) la emigración “implicó la pérdida de casi un 30% del incremento de la fuerza de trabajo entre 1960 y 1970”⁵. También debe considerarse la influencia de la inestabilidad y la represión política de un gobierno autoritario que se mantuvo en el poder durante 35 años como causa de la emigración de muchos nativos de este país. Ambos condicionantes originaron esta corriente migratoria paraguaya hacia Argentina, que ya desde los 60’ es la más importante entre los limítrofes que residen en éste país. Posteriormente el establecimiento de redes migratorias contribuyeron a su mantenimiento.⁶

Sin embargo, Paraguay también recibe inmigración limítrofe. En 2000 algo más de 200.000 extranjeros residían en este país cifra que representa cerca del 4 % de la población total. La mayoría de estos inmigrantes son originarios de Argentina y Brasil. Los inmigrantes brasileños presentan un patrón predominante, geográficamente se asientan en la zona noreste de Paraguay en jurisdicciones fronterizas entre ambos países y económicamente se dedican a desarrollar ocupaciones rurales y agrícolas.⁷

Uruguay es otro de los países que ha aportado inmigrantes a la Argentina. Si bien la presencia de uruguayos ha sido notoria desde principios del siglo XX, fue a partir de la década del 70 que esta corriente ha incrementado su participación migratoria. El advenimiento de la dictadura militar de 1973 impulsó a una gran cantidad de nacionales a abandonar este país y una porción de ellos se dirigió hacia la Argentina. También deben tenerse en cuenta otras fuerzas que han influido en la emigración de uruguayos y es el desequilibrio que se ha producido entre el nivel y cantidad de formación de trabajadores especializados, técnicos y profesionales y la escasa demanda de su mercado de trabajo, resultado de distintos ciclos de estancamiento económico. Esta asimetría entre oferta de mano de obra calificada y baja demanda de parte del mercado de trabajo, ha generado una alta propensión y potencialidad migratoria como vía de salida para esa situación. “La emigración uruguaya tuvo un impacto considerable desde el punto de vista demográfico. Entre 1963 y 1985, se estima un saldo negativo de aproximadamente el 12% de la población media del período, y que el efecto sobre la PEA sería de alrededor del 20% [...]. Se ha estimado que hacia 1980 alrededor

del 9% de los profesionales y técnicos uruguayos estaban viviendo en los EE.UU., Canadá y en once países latinoamericanos”⁸. Argentina y Uruguay son dos países típicamente emisores de migración de mano de obra calificada, resultado de los procesos de represión política de mediados de los 70, el estancamiento económico de los 80 y el incremento del desempleo y el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los 90.

Brasil es el país con menor cantidad relativa de inmigración, representa apenas el 0.4% de la población total del país, aunque debe considerarse que en la última década se ha incrementado levemente el flujo de inmigrantes. Pero también debe tenerse en cuenta que es el país que alberga la menor proporción de latinoamericanos ya que menos del 20% del total de inmigrantes proviene de la región. Para éste país la problemática más relevante es la emigración de sus nacionales, desde fines de los años 80’ se ha convertido en un país emisor, de acuerdo a estimaciones realizadas por algunos organismos 1.500.000 de brasileños viven en el extranjero, principalmente en EE.UU.

En el Mercosur, Argentina continúa siendo el país que más inmigración recibe, sin embargo el aporte de los no nativos sobre la población total es cada vez menor: en 1970 los extranjeros representaban el 9,5% de la población total, en 1980 el 6,8%, en 1991 el 5% y en 2001 el 4,2%. En cambio, la participación limítrofe se ha mantenido constante y estable, en 1980 representaban el 2.7% de la población total, en 1991 el 2.6% y en 2001 el 2.8%. Entonces, si se considera a la inmigración total se observa que en 30 años, el peso de la inmigración disminuyó a la mitad. También en Paraguay el peso de la población inmigrante se fue reduciendo.

En cambio en Chile y Brasil la inmigración creció levemente en términos absolutos y relativos. Los inmigrantes internacionales provienen principalmente de los países de la región, en Argentina, Chile y Uruguay más del 60% de los inmigrantes proceden de países limítrofes, y en Paraguay esa cifra llega al 80%. En cambio Brasil es el único caso en que la inmigración limítrofe es escasa.

La incidencia de la inmigración en los países del Mercosur ha sido bastante baja, el impacto se ha mantenido estable en las últimas décadas y la tendencia futura parecería ser la continuidad de este nivel de inmigración o tal vez podrían producirse leves crecimientos de los flujos regionales (En Argentina y Chile).

2. Inserción laboral de los migrantes en el MERCOSUR El tipo de inserción laboral de los trabajadores migrantes es frecuentemente explicado a partir de dos modelos de análisis, el primero que pone énfasis en las características del mercado de trabajo receptor, su estructura dual demanda mano de obra migrante para empleos del sector secundario.⁹ El segundo –y complementario del primero– se refiere al papel que cumplen los trabajadores migrantes en este mercado laboral. En muchos casos se ha verificado el papel ‘complementario’ o ‘adicional’ que cumpliría la fuerza de trabajo migrante, es decir, ocupando aquellos puestos que los nativos no aceptan a causa de las bajas remuneraciones y malas condiciones de empleo.¹⁰

Sin embargo, debe realizarse una diferenciación conceptual de relevancia, una cosa son las migraciones entre países independientes y otra aquellos movimientos que se producen entre territorios asociados o en proceso de integración regional.

La información que vamos a analizar se refiere a tiempos recientes. Si bien el Mercosur se estableció en 1991 un porcentaje significativo de las migraciones aún

parece responder a patrones más tradicionales (aquellas impulsadas por asimetrías o desequilibrios socioeconómicos entre lugar de origen y de destino)¹¹. Por esto, el tipo de inserción laboral que presentan los inmigrantes limítrofes se relaciona con los determinantes de la demanda de los mercados de trabajo y a su vez con las características laborales de la mano de obra migrante. Aún no se alcanzan a visualizar determinantes propios de un proceso de integración ligado a la constitución de un mercado de trabajo regional.

En la Argentina los datos estadísticos muestran que los trabajadores inmigrantes se concentran en actividades económicas específicas como servicios – principalmente servicio doméstico- comercio, industria y construcción. Los tipos de trabajo que desarrollan presentan mayor nivel de desprotección socio-laboral, con salarios menores que los nativos y en condiciones de trabajo precarias (Cuadro N°3)¹². Sin embargo, debe señalarse que este tipo de inserción fue profundizándose a partir de la década de los 90', ya que hasta 1980 era la industria la rama de actividad que más mano de obra migrante absorbía, en general presentaban una distribución por categoría ocupacional similar a la población nativa. El deterioro del mercado de trabajo que sufrió este país a partir de mediados de los 90' impactó fuertemente sobre la fuerza de trabajo, pero afectó en mayor medida a los inmigrantes (Maguid 1997)¹³

En Chile la inmigración peruana muestra características similares¹⁴ “Los nichos laborales asignados a esta fuerza de trabajo se sitúan, en general en el ámbito de menor calificación, peores retribuciones y mayores niveles de riesgo (Mujica Petit 2004)

En el caso de Paraguay, la mayor inmigración se inserta en las actividades rurales (el 47% de la PEA migrante) desarrollando tareas de agricultores, generalmente en condiciones sociales altamente precarias.

Si bien en los países del Mercosur, el porcentaje de fuerza de trabajo migrante es reducida¹⁵, estos han mostrado y muestran una inserción diferenciada respecto a los nativos, se observa que se concentran en ramas de actividad y ocupaciones específicas y que las condiciones de trabajo en que se desenvuelven tienden a ser de mayor precarización y vulnerabilidad laboral. Esta característica se verifica en Argentina, en Chile y en Paraguay y parecería que más que de las nacionalidades, la inserción laboral depende de la condición de migrante.

Por otra parte, debe considerarse que los mercados de trabajo de los países de la región vienen afrontando graves problemas de desempleo y también de deterioro y segmentación laboral. Esta situación impulsa a las personas a emigrar y buscar mejores horizontes, pero a su vez, se constituye en el escenario que espera al inmigrante que llega y determina las características de los lugares que puedan ocupar.

3. La persistencia de la problemática de la irregularidad migratoria. La cuestión de la irregularidad migratoria presenta una doble problemática, por una parte afecta las condiciones de vida de los inmigrantes y por otra apela y cuestiona las formas y normas que se ha dado el Estado receptor hacia las migraciones. Con respecto a los migrantes la situación de irregularidad migratoria implica la exclusión o la obstaculización al acceso de empleos con protección laboral y a otro tipo de beneficios sociales de salud, educación etc. Para el Estado receptor la existencia de inmigración irregular “significa una erosión de la

soberanía”¹⁶, refleja a una porción o un segmento de la población excluida de la regulación estatal.

Bastante se ha discutido acerca de los efectos de la migración irregular sobre los mercados de trabajo receptores, en el sentido de que conforman una fuerza de trabajo en el que la condición de ilegalidad los constituye en mano de obra flexible, dado que pueden ser contratados o despedidos según los ciclos económicos y a bajo costo para los empleadores¹⁷. Si el papel de la mano de obra migrante se desempeña como complementaria o supletoria a la mano de obra nativa, la irregularidad la puede transformar en adicional o competitiva¹⁸.

La irregularidad migratoria ha sido una problemática de larga data en los países de la región, y para dar cierta respuesta los Estados han implementado distintas medidas excepcionales, programas especiales que tratan de cubrir los casos que la norma excluye. En los últimos años, Argentina, Brasil y Chile han debido aplicar este tipo de medidas y la mayoría de sus beneficiarios han sido inmigrantes de la región, que habían permanecido en los territorios en situaciones de irregularidad migratoria¹⁹ (Cuadro N°4).

Son numerosas y graves las consecuencias de la irregularidad migratoria. En forma directa impide a los inmigrantes una inserción laboral y social plena, e indirectamente genera efectos sobre la percepción de la sociedad receptora que engendra sentimientos y opiniones de rechazo hacia los inmigrantes.

Estos datos muestran el predominio en los países del Mercosur de normas con fundamento restrictivo al ingreso de inmigrantes, sin embargo ante la continuidad de los determinantes que impulsan a las personas a migrar ha producido que en cada país se registren contingentes relevantes de inmigrantes en situación

irregular. Los datos también muestran que la irregularidad afecta fundamentalmente a los inmigrantes de la región.

4. La movilidad de trabajadores en el marco de la integración plena. No cabe duda alguna acerca de la importancia que la profundización del proceso de integración regional asume a la hora de resolver los niveles de precariedad enfrentados por los trabajadores migrantes regionales.

La concreción de la llamada “cuarta libertad” – la libre circulación de personas – eliminaría un factor determinante en la instalación de esas condiciones - la irregularidad migratoria- al establecer un estatuto de igualdad para los ciudadanos de cada uno de los países en el resto de los territorios, desdibujando la dicotomía extranjero-nacional e instalando en su lugar una regularidad originaria nacida en el derecho.

La movilidad de trabajadores y la libre circulación de personas se enmarca en varios niveles de discusión de los cuales uno está relacionado con la inserción laboral de los migrantes en la estructura social del trabajo, ya discutida.

Otro nivel está representado por el debate sobre la relación entre el Estado y Sociedad y sobre la soberanía de los estados, instalado hace ya tiempo y que por definición envuelve las políticas migratorias internacionales y el concepto de integración regional. Esta discusión muestra la pugna de dos corrientes principales que argumentan alrededor de las políticas migratorias internacionales: una corriente centrada en el Estado²⁰, que sostiene la facultad absoluta de éste para decidir quien es nacional y que privilegios se asocian a la nacionalidad²¹; la segunda, centrada en la llamada sociedad internacional, interpreta que esa

facultad encuentra límites en diversos factores relacionados con el modelo de desarrollo económico, con la mayor interdependencia entre los países, con las formas que asumen la política y Estado, con la universalidad adquirida por los derechos humanos y con profundas transformaciones culturales. Todos estos elementos determinarían pautas de interacción de las diversas organizaciones en el marco de la cooperación internacional, para el tratamiento de diversos temas, entre otros, la migración internacional.

Algunos autores señalan la importancia cada vez mayor de las organizaciones internacionales y los contactos directos entre los actores no gubernamentales, que potenciarían la interdependencia entre los países mas allá de la actuación de sus Estados.²²

Ni tanto al mar ni tanto a la tierra: los desarrollos de la sociedad internacional sin duda son un importante estímulo a los avances vinculados al tratamiento jurídico – político de las migraciones internacionales , pero se precisa de la maduración de las condiciones de instalarlo a nivel interno por el Estado. Esta instalación es posible en la medida que lo permite el tipo de relación existente entre el Estado y la sociedad civil doméstica, relación que puede favorecer o no la incorporación en el derecho y en las prácticas internas de los nuevos conceptos en materia de migraciones internacionales.(Hammar 1990; Dummett y Nicol, 1990).

Es cierto que la soberanía y el interés nacional ya no sirven por si solos para sustentar y explicar las políticas migratorias internacionales , pero tampoco el concepto de cooperación internacional es suficiente. La migración es al mismo tiempo una cuestión social interna e internacional requiriendo por lo tanto de vínculos teóricos y conceptuales entre esas dos esferas. (Ugur, s/d)

Un tercer nivel contextual de la cuestión de las migraciones y la libre circulación de trabajadores es la construcción del mercado común. La dinámica de la integración regional, presupone un proyecto compartido por varios países ¹ y contempla la construcción de espacios comunes, económicos, laborales y culturales donde se compatibilicen los intereses nacionales y aquellos propios de la región que se integra.

El MERCOSUR, por haberse planteado como un proceso de integración plena, además del objetivo de unificar los mercados de capitales, de bienes y de servicios, tiene como necesario elemento constitutivo el mercado de trabajo, también único. La expansión de las economías nacionales a nivel regional supone la de sus estructuras sociales, la integración de sus trabajadores y de su población en general.

Ingresar, residir, prestar servicios y trabajar en cualquiera de los territorios partes en un espacio integrado en el plano económico, político, jurídico y cultural es un derecho que asiste a toda persona .

Hoy no solo es importante tener en cuenta las necesidades del mercado de trabajo nacional, sino que las políticas migratorias internacionales, especialmente en el marco de la integración regional, deben considerar en sus insumos las asimetrías económicas y sociolaborales entre los países.

Una mirada retrospectiva a las condiciones en que se desarrollaba el trabajo y las relaciones laborales en cada uno de los países del MERCOSUR antes de Abril de 1991, mostraría básicamente las mismas asimetrías que en la actualidad, aunque hoy se exhiban profundizadas por la impronta del modelo neoliberal. Estructurales o normativas, esas asimetrías están vinculadas, hoy como ayer, al empleo y al

desempleo, a los salarios, a las condiciones de trabajo, al grado de cumplimiento e incumplimiento de las normativas laborales, a los niveles de inclusión o exclusión en los regímenes de seguridad social, a los flujos migratorios laborales y a los niveles y alcances de la regularidad laboral y migratoria.

Al interior de economías cerradas, esas asimetrías no superaban el rango de datos comparativos entre los países. En un proceso de integración regional, devienen cuestiones a ser resueltas para facilitar la inserción de los trabajadores en los mercados de trabajo en condiciones mejores, en orden a garantizar el acceso equitativo a las oportunidades de trabajo y al disfrute de un tratamiento igualitario en cualquiera de los países miembros.

El presupuesto excluyente para que estas condiciones se cumplan, es la posibilidad de mantener la calidad de ciudadanos en cada uno de los territorios, y la garantía del ejercicio de cada uno de los derechos que corresponden a la ciudadanía. Este es la meta a ser alcanzada, y llegar a ella depende del modelo de integración que se persiga.

Según el alcance del proyecto de integración regional, la problemática de las migraciones como parte de la cuestión social, ocupa lugares diversos: En la Comunidad Andina la decisión de convalidar la integración plena se expresa en los intentos de encuadrar en instrumentos jurídicos comunitarios los movimientos poblacionales, especialmente de trabajadores, entre los países miembros. Así lo indica la elaboración de un acuerdo mas avanzado que sustituiría la Resolución 116 de 1969, propuesta que se encuentra actualmente en discusión en la región. En el Tratado de Libre Comercio del NAFTA , el casi nulo espacio dedicado a la regulación de las masivas migraciones entre EEUU y México es una manifestación

concreta de sus límites precisos y de su alcance, que no incluyen la cuestión social y en consecuencia tampoco la movilidad de trabajadores.

En la propuesta del ALCA la movilidad de personas está inscrita en la desregulación de los servicios, lo que implica una pérdida de la posibilidad de establecer encuadres de protección no solo para los trabajadores, sino para la facultad de los estados y de los procesos de integración regional como el MERCOSUR o la Comunidad Andina de plantear estrategias en ese plano.

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

5. La trayectoria de la discusión en el ámbito del MERCOSUR. Las migraciones internacionales fueron recibidas en diferentes ámbitos políticos y sociolaborales del MERCOSUR: el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Sociolaboral del Mercosur, el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios y el Foro Consultivo Económico y Social han encarado la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde diferentes perspectivas y con diversos niveles de desarrollo, pero en los 13 años de vigencia del proyecto MERCOSUR, ha ido variando sustancialmente el enfoque conceptual, político y estratégico de las mismas. En el originario Subgrupo Técnico N° 11 (SGT11) ²³ hubo una decisión política de contemplarla dentro del concepto de libre circulación de trabajadores, habiéndose establecido como objetivo

prioritario en el llamado Cronograma de Las Leñas, a ser alcanzado en Diciembre de 1994. Pese a ser un objetivo demasiado ambicioso para tan corto plazo, la decisión de incorporarlo en el cronograma con tanta precisión admitía la centralidad de la cuestión en la política de integración regional. Sin embargo, el nivel de conflictividad que era atribuida a la libre circulación regional de trabajadores detuvo cualquier avance: por bastante tiempo, el debate tendió a considerarla solo en los posibles efectos negativos, sin abarcar sus aspectos constructivos de nuevas condiciones de trabajo, de factor organizativo de los trabajadores en la Región y de elemento potenciador de la integración social. Resultado de ésta posición, fue que no prosperaran desarrollos concretos de la libre circulación en el proceso de integración. La centralidad original se fué diluyendo en el transcurso de la reuniones, que se orientaron a la realización de sucesivos diagnósticos y estudios de legislación comparada pero poco apuntaron a la construcción de las condiciones que sustentasen la libre circulación ²⁴

El Protocolo de Ouro Preto firmado en Diciembre de 1994, redefinió la naturaleza de todo el proyecto Mercosur. Para la etapa que comenzó el 1º de Enero de 1995 el proceso de integración sería reformulado en términos de una Unión Aduanera Imperfecta teniendo como únicas y privilegiadas libertades la libre circulación de capitales y de bienes. En el plano de lo sociolaboral, se crea el SGT 10 y se modifica la metodología de trabajo. La *libre circulación de trabajadores* antes planteada como objetivo central, desaparece como tal, y la movilidad regional, si bien continúa como tema prioritario, es tratada dentro de la concepción tradicional de las *migraciones laborales*. ²⁵ Esto implicó un tratamiento fundamentalmente

nacional, y en general, con trazos marcadamente restrictivos, en tanto bienes y capitales circulaban cada vez con mayor libertad entre los territorios.

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

Es importante señalar que en ese periodo, el tratamiento regional del tema se correspondió casi simétricamente con el que cada país le otorgó.

Teniendo en cuenta que la movilidad geográfica responde a complejos factores sociales, económicos o políticos, y que no es necesariamente contenida por las normas que intentan regularlas, podría hipotetizarse una estrategia de utilización desreglada e irregular de la fuerza de trabajo migrante por parte de ciertos sectores de la economía, que fue facilitada por las disposiciones jurídico-políticas. Esto coincidió con la etapa más descarnada del neoliberalismo en la región, que sistemáticamente expulsó de su lógica todo tratamiento de las cuestiones sociales.

A partir de los cambios políticos registrados en la mayoría de los países de la región, que en la actualidad convergen con un grado mayor de madurez en la visión del proceso de integración, en el ámbito del MERCOSUR se volvió a la libre circulación como matriz teórica del tratamiento de la cuestión migratoria en el espacio de integración: el Acuerdo sobre Libre Residencia que los países miembros y asociados firmaron en Noviembre de 2002 es un buen indicio de ese cambio. Aunque es visible un desigual desarrollo de los mecanismos necesarios para su aplicación concreta y la ratificación del Acuerdo aún está pendiente en varios de los países, es muy importante como instrumento que intenta superar las legislaciones nacionales y

contribuye a generar un nuevo encuadre normativo regional para la movilidad de personas. Cualitativamente, permite situar el proceso en un punto de partida menos impreciso para comenzar a concretar avances en los objetivos de la integración sociolaboral, y es un punto de referencia obligado para las legislaciones nacionales. Las transformaciones que en las últimas décadas han sufrido los países de la región en materia económica, política y social han modificado la direccionalidad de los flujos migratorios haciendo de países tradicionalmente receptores, como la Argentina o el Brasil, se conviertan en emisores de población, y otros como el Paraguay o Chile, sustantivamente emisores, sean hoy receptores de migraciones de la región. Este es un dato importante en la modificación del tratamiento político y jurídico que debe sumarse a la decisión política de ahondar en la construcción de la integración regional plena.

Además del tratamiento intergubernamental que representa el MERCOSUR, es posible identificar hoy en nuevas propuestas legislativas nacionales, -algunas vigentes como la nueva Ley Nacional de Migraciones N° 25871 de la Argentina, otras solo proyectadas-, la incorporación de elementos de estrategia política que se apartan de la gestión restrictiva clásica de la cuestión y que apuntan a facilitar la regularización migratoria y la inserción laboral de los trabajadores migrantes, su inclusión en los regímenes de seguridad social y tributarios y su integración a la sociedad que los recibe con la impronta de la integración regional.

El crecimiento de los acuerdos migratorios bilaterales ofrece también un flanco positivo ya que definen avances en el tratamiento consensuado de la movilidad internacional de las personas por parte de los estados y el establecimiento de

compromisos y responsabilidades compartidas entre los países de emisión y de recepción

En resumen las corrientes migratorias intrarregionales entre los países del Mercosur, parecen haberse estabilizado, en general se tratan de flujos de baja incidencia en cuanto al tamaño y peso sobre la población total y sobre la PEA. Sin embargo, el tipo de inserción laboral que asumen en los mercados de trabajo son notoriamente desfavorables, ocupan puestos de trabajo de alta precariedad y vulnerabilidad socio-laboral. Esta situación ha sido detectada en varios de los países del bloque, lo que a su vez es agravado por la irregularidad migratoria que frecuentemente padecen los inmigrantes regionales. No se perciben todavía los determinantes propios de un proceso de integración ligado a la constitución de un mercado de trabajo regional.

En cuanto a la evolución de su tratamiento jurídico-político, la percepción es que en los últimos años han comenzado a definirse nuevos parámetros para la formulación de las políticas migratorias, que encuentran sus raíces en los cambios estructurales producidos en los países, en las relaciones entre el capital y el trabajo, en el escenario en que se procesan, y en las transformaciones en la forma en que se establecen y desarrollan las relaciones internacionales, pero sobre todo en los proyectos de integración regional que superan las metas puramente económicas y en el empuje con que la sociedad ha instalado los derechos fundamentales.

La vigencia de un mercado de trabajo único y la decisión política de establecer la libre circulación permitiría eliminar las condiciones de precariedad laboral y consecuente vulnerabilidad social inherente a la condición de migrante

internacional al instaurar una inserción laboral fundada en el derecho originario a trabajar en todos los territorios y un ejercicio pleno de los derechos como ciudadano del MERCOSUR.

Actualmente, aún se percibe la coexistencia –especialmente a nivel interno- de viejas y nuevas políticas normas y prácticas de diferente naturaleza, en muchas ocasiones contradictorias entre si y con los nuevos escenarios nacionales y regionales , que hacen persistir las condiciones de vulnerabilidad de los ciudadanos del Mercosur en su condición de trabajadores migrantes.

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

BIBLIOGRAFIA

AMAR,T. 1985. *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migrations.* Aldershot, .

CEDLA, CEDAL,CELS 2000.*Los derechos humanos de los migrantes .* La Paz, Bolivia .

DI FILIPPO, A. 2001. «Impacto de la globalización y de los acuerdos de integración regional en países de origen y destino de corrientes migratorias», en: «La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional

en las Américas». San José, Costa Rica, septiembre de 2000. CEPAL. CELADE. OIM. BID. FNUAP. Santiago de Chile. .

FUNDACION INSTITUTO DE LA MUJER. 2002. *Migrantes Andinas en Chile: el caso de la migración peruana*. Santiago de Chile.

GIL ARAUJO, S. 2003. Políticas Migratorias en la Unión Europea: Desplazando las Fronteras. MEMORIA. Revista Mensual de Política y Cultura. N° 168. Barcelona.

GOODWIN G., 1978. *International Law and the Movement of Persons between States*, Oxford, Clarendon Press.

INDEC 1997. "La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto" Documento Estudio 29. Buenos Aires.

KELSEN.H. 1988, 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., 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.

MONTOYA, S. PERTICARÁ, M. 1995. "Los migrantes de países limítrofes en los mercados de trabajo urbanos" *Revista Estudios*. Octubre/Diciembre. Buenos Aires .

MUJICA PETIT, J. 2004, *El desafío de la solidaridad: Condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile*. OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Perú .

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.

PELLEGRINO A. 2001. *Migrantes Latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes* . CEPAL .

PELLEGRINO A., 2003. *Migración de mano de obra calificada desde Argentina y desde Uruguay*. Documento 58 s Estudios sobre migraciones internacionales. Ginebra .

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

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

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.

REBOIRAS, L. 1995. "Migración Internacional en el Gran Buenos Aires: sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral" Celade . Trabajo Final de Tesis de Maestría.

SALOMÓN GONZALEZ, M: "La teoría de las RELACIONES internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista CIDOB d'Afers Internationals*. N° 56- Dic.2001/ Enero 2002.

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.

TEXIDO, E. BAER, G. PEREZ VICHICH, N. SANTESTEVAN, A.M. GOMES, CH. *Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado*. OIT Estudios sobre Migraciones Internacionales N° 63. Ginebra 2003

UGUR M. "Libertad de circulación versus exclusión: una reinterpretación de la división "propio-extraño" en la Unión Europea". Univ. de Greenwich, Londres.s/d

WEINER Myron: " Sobre migración internacional y relaciones internacionales"

ANEXO

Cuadro Nº 1: Evolución de la inmigración en los países del Mercosur.

Cantidad Total de Inmigrantes	1980	1990	2000
Argentina	1.903.159	1.628.210	1.531.940
Brasil	912.848	606.626	733.000
Chile	84.345	114.597	195.320
Paraguay	166.879	190.907	203.000*
Uruguay	-	92.378	-

Fuente: Elaborado en base a los Censos Nacionales de los países del Mercosur.

* International Migration Report 2002, División de Población, Naciones Unidas

Cuadro Nº 2 Argentina: Evolución del peso de los inmigrantes limítrofes en la población total

Lugar de nacimiento	Censo de 1980	Censo 1991	Censo 2001
Población total	27.947.446 (100%)	32.615.528 (100%)	36.260.130 (100%)
Población limítrofe más Perú	761.989 (2.7%)	821.297 (2.5%)	1.011.475 (2.78%)
Por nacionalidad			
Bolivianos	118.141	143.569	233.464
Brasileros	42.757	33.476	34.712
Chilenos	215.623	244.410	212.429
Paraguayos	262.799	250.450	325.046
Uruguayos	114.108	133.453	117.564
Peruanos	8.561	15.939	88.260

Fuente: Elaborado en base a los Censos Nacionales de la Argentina.

Cuadro Nº 3: Población asalariada de 14 años y más por beneficios sociales según lugar de nacimiento. Argentina. 2001.

Beneficios Sociales	Lugar de nacimiento		
	Argentina	País limítrofe y Perú	Otros países
Con beneficios sociales			
Varones	54.1%	42.5%	46.5%
Mujeres	48.7%	23.2%	45.4%
Sin beneficios			

sociales			
Varones	45.5%	57.5%	50.2%
Mujeres	50.8%	76.8%	54.6%

Fuente: Extraído de Cuadro 44 del Documento 63 de Estudios sobre Migraciones Internacionales OIT. Ginebra 2003. Realizado en base a la EPH-INDEC.

Cuadro Nº 4: Datos sobre programas excepcionales de regularización migratoria en Argentina, Chile y Brasil

Argentina:

Decreto 1033/92

Total de Beneficiarios	224.471	100%
Nacionalidades		
bolivianos	110.253	49.1%
paraguayos	64.026	28.5%
chilenos	30.009	13.4%
uruguayos	16.075	7.2%
brasileros	4.108	1.8%

Fuente: Extraído de Reboiras L. En "Migración Internacional en el Gran Buenos Aires:sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral " Celade 1995.

Brasil:

Amnistía de 1998

Total de Beneficiarios	40.909	100%
Nacionalidades		
bolivianos	9.155	

argentinos	3.177	
uruguayos	2.703	
peruanos	2.032	
chilenos	1.784	
paraguayos	1.156	
Mercosur (más Perú)	20.007	49%

Fuente: Extraído del Documento de Estudios sobre Migraciones Internacionales OIT. Ginebra 2003.

Chile

Visas otorgadas en 1998

Total de Visas otorgadas en 1998	42.770	100%
Nacionalidades		
Perú	25.240	
Argentina	2.703	
Ecuador	1.885	
Colombia	618	
Venezuela	292	
Comunidad Andina y argentina	30.738	72%

Fuente: Cuadro elaborado por Fundación Instituto de la Mujer, publicado en "Migrantes Andinas en Chile. El caso de la migración peruana" en base a datos del Departamento de Extranjería y Migración. Chile.

Resolución Exenta N° 2071: amnistía provisoria. 1998

Total de Visas Temporarias otorgadas por el programa de regularización	22.605	100%
Visas otorgadas a peruanos	16.764	74%
Visas otorgadas a bolivianos	2.116	9%

Fuente: Extraído de “Estudios sobre los derechos económicos, sociales y culturales de inmigrantes peruanos y bolivianos en Chile”. Publicado en “Los derechos Humanos de los Migrantes.”²⁶

¹ Por la disponibilidad de información nos referiremos a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

² Cabe considerar que si bien Brasil registra en absolutos el segundo lugar, la mayor parte de sus inmigrantes provienen de países no latinoamericanos.

³ Informe VI “En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores emigrantes en la economía globalizada” OIT 92 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. 2004

⁴ Peregrino Adela. “Migrantes Latinoamericanos y caribeños”. CEPAL. 2001

⁵ Pellegrino Adela. “Migrantes Latinoamericanos y caribeños”. CEPAL. 2001

⁶ Gurak D, Caces F. “Redes migratorias y la formación de sistemas de migración”. Analiza las distintas dimensiones que presentan las redes para comprender las corrientes migratorias, el funcionamiento e identificación de las mismas contribuye a explicar la estabilidad y mantenimiento de los flujos migratorios; juegan un papel muy relevante para entender el lugar de destino de la migración e influyen significativamente en el proceso de adaptación e integración del nuevo migrante, y por tanto actúan como facilitadoras del proceso migratorio. Aunque aclara que “ las redes son condiciones importantes del mantenimiento de la canalización de origen y destino, pero no son factores capitales en la creación inicial de un flujo particular” Pág. 86.

⁷ Texidó E., Baer G., Pérez Vichich N., Santestevan A, Gomes Ch. “Migraciones Laborales en Sudamérica: El Mercosur ampliado.” Documento N° 63 OIT.

⁸ Pellegrino, Adela. “Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay”. Documento N° 58 S OIT.

⁹ Piore (1979) Señala que las economías industrializadas generan mercados de trabajo bifurcados, debido a la dualidad existente entre capital y trabajo. El mercado de trabajo se segmenta en dos diferentes sectores, el sector primario con empleos estables, calificados y en disposición de las herramientas y tecnologías de avanzada, y el sector secundario de trabajo intensivo, cuyos puestos son inestables, de baja calificación, de salarios bajos y condiciones precarias.

¹⁰ Es el caso de los trabajadores limítrofes en los mercados de trabajo de Argentina. Maguid (1997).

Según los escasos datos disponibles podría hipotetizarse que la migración peruana en Chile, podría estar desempeñando un papel de tipo adicional, si bien éstos inmigrantes presentan niveles educativos medios y altos, la frecuente irregularidad migratoria en que se encuentran los conduce a aceptar empleos en condiciones precarias o fuera de los términos de protección laboral, condiciones que en general los nativos rechazan.

¹¹ Aunque se estiman posibles nuevos movimientos resultado de la mayor interacción económica producto de la integración entre los países miembros del Mercosur. En este sentido, las causas, la decisión de migrar y el procesamiento normativo-administrativo se relacionan con el grado de integración económica que alcancen los países y el grado de armonización del espacio social entre los socios. Para mayor desarrollo Pérez Vichich, N., *Nosotros y los Otros: las fronteras del trabajo en el MERCOSUR*. Ediciones INCASUR. Bs.As. 1995.

¹² “Los inmigrantes se emplean fundamentalmente en ocupaciones informales, de duración intermitente, en puestos de trabajo de calificación media o baja desarrollados en empresas de escasa envergadura [...] los trabajadores migrantes perciben niveles de remuneraciones laborales bajos y menores a los de la mano de obra nativa” Pág. 53 Texidó E., Baer G., Pérez Vichich N., Santestevan A, Gomes Ch. Op. Cit.

¹³ Referido a las ocupaciones industriales Maguid corroboró que: “[...] frente a la retracción de las actividades industriales son los inmigrantes limítrofes los primeros desplazados. Las pérdidas de éste período repercuten desigualmente en detrimento de los migrantes, que tenían en 1980 una proporción importante que se insertaba en el sector industrial.”

¹⁴ Nos referiremos a esta inmigración, ya que se trata de una corriente de reciente llegada a Chile y cuyo crecimiento comenzó a acelerarse a partir de 1996, hacia fines de la década de los ochenta aproximadamente 9.000 peruanos residían en este país y en el 2002 se registraron 39.000 inmigrantes. Mujica Petit J. En “el desafío de la solidaridad. Condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile” Documento 178 OIT

¹⁵ En Argentina el 3.6% de la PEA, es de origen limítrofe. En Paraguay la inmigración internacional aporta el 6.2% de la PEA

¹⁶ Sassen Saskia. “Por lo menos en parte, la tensión se origina en el propio Estado, en el conflicto entre su autoridad para controlar la entrada en el país y su obligación de proteger a aquellos que se encuentran en su territorio”. Pág. 73 de “Perdiendo el Control”.

¹⁷ Debe tenerse en cuenta que generalmente los trabajadores inmigrantes se encuentran en mayor medida en situaciones de precariedad laboral, sin embargo su efecto sobre la fuerza de trabajo total tiende a ser bajo. En base a ejercicios de simulación para la el área metropolitana de Bs. As. Montoya S. y Perticará C. Enuncian que “ Si bien es cierto que la tasa promedio para toda la población no varía prácticamente cuando se elimina a los migrantes. Esto muestra el escaso peso que la población migrante en condiciones de precariedad tiene sobre la misma “.

¹⁸ La migración ilegal puede cumplir una función competitiva, ya que “el papel de la fuerza de trabajo inmigrante está ligado a las posibilidades de acumulación de capital, por medio de un menor costo de la misma, donde los bajos salarios constituyen el elemento fundamental en la elección de la oferta migratoria.” Mármora (1997)

¹⁹ Así Brasil en 1988 aplicó un programa especial de regularización, que permitió encuadrar la situación migratoria de cerca de 40.000 inmigrantes, de los cuales casi la mitad de los beneficiarios eran originarios de países de la región. Argentina implementó en 1992/94 un programa especial para inmigrantes limítrofes, en el que llegó a regularizar a más de 200.000 inmigrantes. Chile en 1998 aplicó también un régimen excepcional, que abarcó a algo más de 22.000 inmigrantes, de ellos algo más del 80% benefició a inmigrantes de la región.

²¹ 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.

²² Ver Goodwin-Gill, G., International Law and the Movement of Persons between States, Oxford, Clarendon Press, 1978; Amar, T. Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migrations. Aldershot, 1985.

²³ El SGT11 Fue el Subgrupo que precedió al actual SGT10 de Asuntos laborales y Seguridad Social

²⁴ Excepción hecha de una propuesta de armonización de normas migratorias para la libre circulación, realizada en el marco de una Consultoría del BID.

²⁵ Ver Pérez Vichich, N., “MERCOSUR: la libertad de circulación en debate”. *Revista Relaciones Internacionales. Año VII. N° 2.* Buenos Aires.