

Mercosur migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR.

Villarreal Villamar, María del Carmen y Lorena Granja Hernández.

Cita:

Villarreal Villamar, María del Carmen y Lorena Granja Hernández (2017). *Mercosur migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR*. *Revista Terceiro Milênio*, 8 (1), 49-78.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.del.carmen.villarreal.villamar/18>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pbMf/zww>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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>.

Mercosur migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el Mercosur

Mercosur migrant: approaches and evolution of the treatment of human mobility in Mercosur

LORENA GRANJA
MARÍA DEL CARMEN VILLARREAL VILLAMAR

RESUMEN

En el contexto de crecientes flujos intrarregionales y una mayor centralidad del fenómeno migratorio en América del Sur, este trabajo pretende examinar la gobernanza regional de las migraciones en el caso del Mercosur. Con este objetivo, ilustraremos el origen del tratamiento de la variable migratoria dentro del bloque y sus diversos enfoques, al tiempo que acompañaremos su evolución, analizando las decisiones y declaraciones surgidas desde su fundación que van desde las primeras regulaciones sobre la migración laboral transfronteriza, hasta las más recientes propuestas sobre la construcción de una ciudadanía común. No obstante, más allá de describir este proceso, a través del estudio de las negociaciones sobre movilidad humana, buscamos también explicar algunos de los elementos que han permitido su adopción, así como identificar el papel que han desempeñado en su desarrollo los diferentes actores implicados.

Palabras Clave: Mercosur, gobernanza regional de las migraciones, América del Sur.

ABSTRACT

In the context of increasing intraregional flows and a greater focus on the migration phenomenon in South America, this paper aims to examine the regional governance of migrations in the Mercosur. To do that, the paper illustrates since their started point the treatment of the migrations within the bloc and its different approaches, the evolution of the phenomenon will trace all the possible approaches while analyzing the decisions and declarations that have emerged since its foundation, ranging from the first regulations on cross-border labor migration to the most recent proposals on the construction of a south american common citizenship. However, beyond describing this process, through the study of the negotiations on human mobility, we also sought to explain some of the elements that have allowed its adoption, as well as to identify the role played by the different actors involved in its treatment.

Keywords: Mercosur, regional governance of migration, South America.

INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales por sus características e impactos se han convertido en uno de los fenómenos más relevantes del siglo XXI. Hoy en día involucran a 247 millones de personas y se verifican en todas las direcciones, pero con una creciente importancia de los flujos Sur-Sur -que suponen actualmente el 38% de los desplazamientos- en detrimento de las corrientes Sur-Norte, equivalentes al 34% de los flujos globales (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016).

La globalización de los flujos migratorios, sus características cada vez más heterogéneas, así como la visibilización de sus potencialidades y desafíos han generado una progresiva politización del fenómeno, cuyo resultado más sobresaliente es la complejización del proceso en, al menos, dos sentidos: la multiplicación de actores e instituciones. Así, el aumento de la cooperación interestatal, ha dado lugar a la proliferación de foros y espacios de discusión a nivel regional y global más o menos institucionalizados. Además, la participación de empresas, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y otros actores en la formulación e implementación de políticas para regular su curso y modalidades se vio ampliada en los últimos tiempos. En este marco, se destaca la gobernanza regional de las migraciones, entendida como un proceso de cooperación entre múltiples agentes con el fin de ofrecer respuestas más adecuadas y eficaces ante la movilidad humana.

El caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) constituye un ejemplo paradigmático de este proceso. Desde la creación del bloque, y a partir de la ampliación de sus objetivos en las

esferas política y social, no solo se han creado una serie de decisiones y acuerdos de regulación y control de los desplazamientos, sino que se han formulado medidas para garantizar derechos y permitir la libre circulación y el libre asentamiento de los ciudadanos de los Estados Partes y Asociados y, más recientemente, proyectos de ciudadanía regional. Estas disposiciones han tenido como telón de fondo el aumento del volumen de las migraciones intrarregionales y una mayor diversificación de las motivaciones, perfiles y efectos de este proceso. En este sentido, las disposiciones del Mercosur en materia migratoria han tenido amplia repercusión internacional, alimentando la percepción de que existe un modelo migratorio suramericano liberal y garantista en contraposición a los regímenes de control y regulación vigentes en otros espacios como la Unión Europea (ACOSTA & GEDDES, 2014).

En este contexto, el propósito de nuestro trabajo consiste en comprender los orígenes del tratamiento de las migraciones internacionales dentro del Mercosur y analizar su evolución identificando tres tipos de variables: el objetivo pretendido por la decisión, es decir, las perspectivas que animan a los actores implicados en el proceso decisorio; los ámbitos institucionales en los cuales se tomaron; y los diferentes actores involucrados en tal proceso.

Metodológicamente, emplearemos el análisis de contenido documental para la categorización de esas tres variables a lo largo de todo el período de estudio (1991-2016). En ese sentido, tal análisis apela a la lectura e interpretación de los textos de las decisiones tomadas por el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano ejecutivo del Mercosur, y a su clasificación sistemática de acuerdo a criterios específicos construidos como indicadores operacionales de las tales variables identificadas como relevantes (BARDIN, 2011; CHIZZOTTI, 2011). Con el fin de realizar un estudio descriptivo del proceso de toma de decisión en materia migratoria del Mercosur, serán analizadas las decisiones, a partir de una base de datos creada en el *software NVivo* que categoriza por asuntos, objetivos y tipo de negociación todas las decisiones tomadas por el Mercosur.¹

En este transcurso, seremos capaces de conocer la evolución del asunto intra-Mercosur y de identificar algunas de las variables explicativas claves para entender cómo ha sido la evolución de la gobernanza migratoria en el Cono Sur. Por otro lado, nos aproximaremos a la calidad y al

¹ La base de datos referida es parte del trabajo empírico realizado para la tesis doctoral (GRANJA, 2016a). El *software* para el análisis de datos cualitativos *NVIVO* es desarrollado por *QSR International* y constituye una herramienta para el análisis de datos cualitativos, cuantitativos y mixtos. Más informaciones sobre la construcción de la base de datos, la técnica de investigación adoptada, así como también, sobre la utilización de *Qualitative Data Analysis Software's (QDAS)* en investigaciones documentales cualitativas se encuentran en otro trabajo (GRANJA, 2016b).

rol de los diferentes actores implicados en las negociaciones atendiendo al papel desempeñado por actores no gubernamentales.

Para cumplir con estos cometidos ofreceremos, en primer lugar, algunas nociones básicas sobre el panorama migratorio en América del Sur. A seguir, describiremos los orígenes y las principales características del Mercosur para, sucesivamente, detenernos en el análisis de la gobernanza de las migraciones al interior del bloque. Nuestro trabajo concluye con algunas consideraciones finales que resaltan los principales desafíos y perspectivas futuras respecto a los desplazamientos humanos en un contexto de profundas transformaciones regionales y globales.

BREVE PANORAMA MIGRATORIO DE AMÉRICA DEL SUR

Las migraciones en América del Sur han sido históricamente un fenómeno característico de la región, pero en las últimas décadas han experimentado un significativo aumento de su volumen, dinamismo y complejidad. Con todo, a la hora de clasificar los desplazamientos humanos en el subcontinente dos son los patrones históricos que los caracterizan: las migraciones intrarregionales y las extrarregionales (TEXIDÓ & GURRIERI, 2012, p. 15).

Las migraciones intrarregionales anteceden el establecimiento de fronteras nacionales y las declaraciones de independencia de los países suramericanos. Estas acontecían entre pueblos originarios como en el caso de los Aymara en los territorios que hoy constituyen Chile, Bolivia y Argentina o entre los miembros del grupo étnico Tupí Guaraní entre Brasil, Paraguay, Argentina, Uruguay y Bolivia, por motivaciones tan variadas como el aumento de población, la búsqueda de tierras y nuevas fuentes de alimentación o intercambios comerciales, así como por razones de orden cultural o religiosa o como fruto de invasiones territoriales y conflictos.²

Dichos desplazamientos históricos, al igual que la proximidad geográfica y cultural o la existencia de múltiples vínculos entre los países de la región, ha permitido la continuidad de algunos de estos flujos y el surgimiento posterior de otros que, en el marco de desigualdades internacionales, son resultado de causas principalmente económicas y laborales, pero también de naturaleza social, cultural, política y ambiental (MARTÍNEZ & ORREGO, 2016). Como corolario, los desplazamientos en el subcontinente obedecen especialmente a factores de orden estructural y a la existencia de redes y circuitos migratorios específicos, pero se modifican en relación a su volumen, características e impactos como resultado de elementos coyunturales.

² Además, buena parte de las tribus y etnias de los territorios del Sur eran, o habían sido, tradicionalmente nómades.

A partir de la Independencia y en plena vigencia del modelo primario exportador, por ejemplo, las migraciones transfronterizas estuvieron especialmente orientadas hacia las zonas rurales; y, desde comienzos del siglo XX, con el desarrollo de procesos de industrialización, se dirigieron hacia los centros urbanos de la región (TEXIDÓ & GURRIERI, 2012), consolidando con ello mercados laborales y dos subsistemas migratorios específicos: el de la región andina y el del Cono Sur. El primero tenía como polo de atracción principal Venezuela, mientras que en el segundo sobresalía Argentina como receptor neto de población de los países vecinos, pero ello no impidió que población del Cono Sur se desplazase hasta la región andina y viceversa.

En la década del setenta y parte significativa de los ochenta a estos flujos, eminentemente laborales, se sumaron las migraciones forzadas provocadas por las dictaduras cívico-militares vigentes, sobre todo, en el Cono Sur. En plena Guerra Fría y desde la perspectiva de la “Doctrina de Seguridad Nacional”, estos gobiernos reprimieron la oposición interna y cometieron violaciones sistemáticas de los derechos humanos con el fin de imponer sus modelos políticos y socioeconómicos, provocando con ello el exilio de millares de sudamericanos tanto hacia países de la región como hacia zonas externas. Este tipo de migración de carácter político-ideológica es comúnmente llamada por los analistas y estudiosos de exilio político y dio pie a buena parte de las legislaciones nacionales vigentes en el momento en que empezó a tratarse el tema dentro del Mercosur.

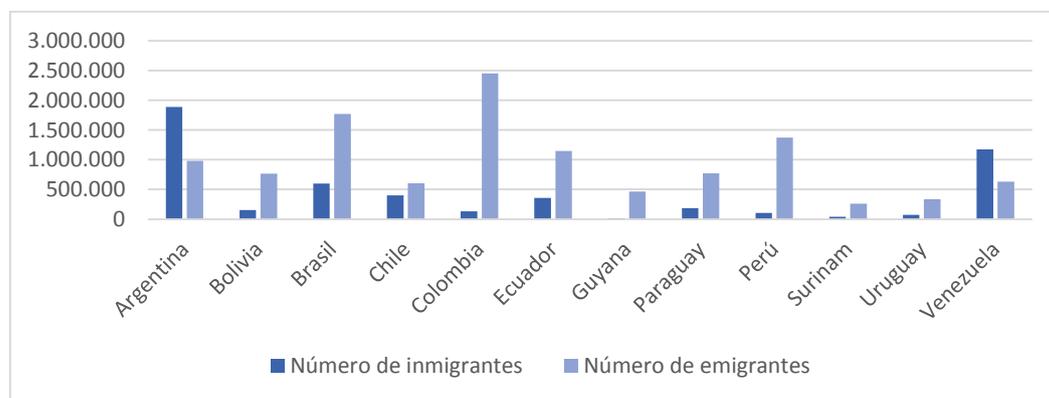
En los años ochenta y noventa, la región experimentó procesos de pacificación y transición democrática que disminuyeron considerablemente el volumen de las migraciones no voluntarias. En este contexto, los desplazamientos humanos continuaron, pero se orientaron sobre todo hacia fuera de la región debido a factores internos y externos (TEXIDÓ & GURRIERI, 2012, p. 11). Por un lado, las escasas oportunidades de movilidad social y los significativos niveles de pobreza, desempleo, precarización laboral y desigualdad del subcontinente tras años de reformas estructurales impulsadas por el modelo neoliberal; y por otro, el crecimiento económico, la demanda laboral de las sociedades receptoras y relativas facilidades en las políticas migratorias, consolidaron la preferencia de los habitantes de la región por destinos europeos y norteamericanos.

No obstante, desde comienzos del siglo XXI y a partir de la recuperación de las economías de la región, con sus mejores indicadores económicos, sociales y políticos, al igual que por la intensificación de los procesos de integración subregional como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los desplazamientos vuelven a crecer internamente (MARTÍNEZ & ORREGO, 2016). En este escenario se consolidan como polos de atracción

destinos históricos como Argentina y Venezuela, pero el panorama se amplía para incluir también a países como Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay en el Cono Sur y a los diversos países de la región andina.

Por otra parte, como consecuencia del conflicto armado colombiano, la inseguridad y problemas vinculados con el crimen organizado, a los flujos motivados por razones económicas se suman también los desplazamientos forzados oriundos de este país y orientados especialmente hacia Ecuador y Venezuela³ y, en menor medida, hacia otros destinos. Con todo, el perfil migratorio de la región se complejiza, estando caracterizado actualmente por países que combinan su condición de receptores de inmigrantes (permanentes o temporales, con perfiles heterogéneos que incluyen trabajadores, estudiantes, migrantes por motivos familiares o negocios, etc.) con las de territorios expulsores de población. Estos países suelen ser, al mismo tiempo, receptores de migración forzada; así como países de retorno, tránsito, trata y tráfico de personas. Hoy en día, en efecto, si bien la emigración supera a la inmigración en casi la totalidad de los países de América del Sur, todos experimentan ambos fenómenos (ver gráfico 1). A este elemento cabe agregar la progresiva participación de mujeres, así como la existencia de flujos mixtos que combinan, a menudo, más de una motivación y que registran porcentajes crecientes de población intrarregional.

Gráfico 1. Número de inmigrantes y emigrantes en los países de América del Sur (2013)



Fuente: SICREMI (2015). Elaboración: propia.

³ Debido a la crisis económica que atraviesa Venezuela, así como a los problemas políticos y sociales que incluyen fenómenos como la inseguridad o la escasez de alimentos, en los últimos años el país se ha convertido en un expulsor creciente de población, especialmente hacia Estados Unidos y España, mientras que en la región destacan como países de destino Colombia, Brasil, Argentina y Ecuador. A partir de tal inversión en el saldo migratorio venezolano, el asunto comienza a ser visualizado como un problema por sectores tradicionalmente no vinculados a los temas migratorios dentro y fuera del Mercosur.

A pesar de que el volumen de migrantes internacionales en América del Sur aún es considerado bajo en comparación con Estados Unidos y Canadá (ver tabla 1), el número total de inmigrantes provenientes de los países del subcontinente continúa aumentando como resultado de las crecientes restricciones y controles al ingreso en los países del Norte, así como por la existencia de más oportunidades, mayores facilidades en los desplazamientos, acuerdos de libre asentamiento entre los países de la región y la consolidación de redes y circuitos migratorios específicos. De esta forma, si en el Cono Sur el 44% de los inmigrantes es intrarregional, en la zona andina este porcentaje alcanza el 63%. El peso de esta inmigración por país, sin embargo, no es uniforme, sino que asume mayor relevancia en países como Paraguay (90,3%), Argentina (81,9%) y Venezuela (78,4%), y un impacto relativamente menor en países como Brasil (29,3%) o Guyana (29,1%) (SICREMI, 2015, p. 35).

Tabla 1. Número de inmigrantes y tasa de inmigración por región o país en las Américas (2013)

Región o país	Número de inmigrantes	Tasa de inmigración (%)
Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay)	3.142.911 millones	1,2%.
Región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)	1.919.527 millones	1,4%
Guyana	14.770 miles	1,8%
Surinam	41.670 miles	7,7%
Canadá	7.284.069 millones	20,7%
Estados Unidos	45.785.090 millones	14,3%

Fuente: SICREMI (2015). Elaboración: propia.

Por otro lado, desde el periodo colonial hasta nuestros días, el subcontinente también se caracteriza por recibir población proveniente de diversas zonas. Los países de la región acogieron, en efecto, a: colonizadores europeos, migrantes forzados provenientes de África durante la época de la esclavitud y, a lo largo de los siglos XIX y XX, a millones de europeos y contingentes de población de Asia y Medio Oriente que privilegiaron como punto de arribo Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela y, en menor medida, otros países de la región, como Chile y Perú.

En los últimos años, a consecuencia de factores como la globalización de los desplazamientos y el aumento de las migraciones Sur-Sur, los impactos de la crisis de 2008 en Europa y Estados Unidos y sus crecientes restricciones migratorias, al igual que por mejores oportunidades y relativas facilidades de entrada ofrecidas por los países de la región, el número de personas provenientes de Europa, América del Norte, América Central, Caribe, Asia y África se ha incrementado de manera significativa (MARTÍNEZ & ORREGO, 2016). Estos flujos están constituidos tanto por migrantes voluntarios que buscan trabajo o nuevas posibilidades en los países de la región, como por población forzada a migrar por guerras, conflictos, formas de violencia generalizada, desastres naturales e impactos provocados por el cambio climático en sus territorios de origen.

Finalmente, como esbozamos en párrafos anteriores, las migraciones extrarregionales no definen solo los flujos de entrada, sino también la salida de sudamericanos hacia destinos externos. Si bien este elemento caracteriza a los países de la región, con impactos diferenciados; el volumen de la emigración adquiere importancia regional, sobre todo a partir de las dos últimas décadas del siglo XX. A este respecto, según Texidó y Gurrieri (2012, p. 23), actualmente los principales destinos extrarregionales de la migración sudamericana son los Estados Unidos de América, España, Japón, Canadá, Italia, Países Bajos, Portugal, Francia y Reino Unido. Empero, después de 2008, como resultado de la crisis global, mayores restricciones en los países de acogida y mejores indicadores en los países sudamericanos, no solo se ha producido un retorno de migrantes, especialmente desde países como España, sino que ha disminuido la salida de personas hacia estos destinos y se ha generado una reorientación de las estrategias migratorias hacia los países de la región.

MERCOSUR: ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS

Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur"

Este Mercado Común implica:

- La libre circulación de **bienes, servicios y factores productivos** entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y

la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Mercosur, Tratado de Asunción, artículo 1, 1991 énfasis nuestro).

Firmado en 1991, el Tratado de Asunción da origen al Mercosur dejando a un lado las negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil de la década del 80, de carácter más desarrollista (SARAIVA, 2012), e inaugurando un régimen de integración tetra-partito que puede clasificarse como un digno ejemplo del regionalismo abierto proclamado durante los noventa a partir de organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o el Banco Interamericano de Desarrollo (LIMA & COUTINHO, 2005; BIZZOZERO, 2008).

En ese sentido, el regionalismo abierto proclamaba la inserción internacional de los países a través de esquemas de integración que flexibilizaran los flujos de intercambio comerciales, promoviendo el libre comercio de bienes y servicios (asuntos ampliamente señalados por el Tratado) a través de la firma de acuerdos de preferencias comerciales en el ámbito intra e interregional lo que; conjuntamente con las reformas neoliberales pro-mercado en el ámbito doméstico, de las que la flexibilización laboral y las privatizaciones eran las principales banderas, darían la combinación necesaria de crecimiento económico y ampliación de mercados para un *crecimiento con equidad* (CEPAL, 1994).

Desde su fundación, el Mercosur ha crecido progresivamente y ha ido construyendo consensos más allá de sus cuatro Estados fundadores (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay). En efecto, en virtud que el Tratado de Asunción está abierto a la firma de otros Estados de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Venezuela suscribió el Protocolo de Adhesión en 2006 y Bolivia se encuentra en proceso de adhesión desde 2015. Por otro lado, son también miembros del Mercosur, en calidad de Estados Asociados: Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, países con los que el bloque mantiene acuerdos de libre comercio en el marco de acuerdos de integración económica de largo alcance. Estas incorporaciones han dado lugar al denominado Mercosur “ampliado”, cuyos objetivos y trascendencia exceden los propósitos iniciales de este proceso de integración, no solamente porque vincula ahora cuestiones de naturaleza puramente política, sino también, porque aun cuando sobre la égida neoliberal, la

ampliación de los acuerdos constituye un objetivo largamente procurado en las negociaciones intra-bloque.

Aunque con diferencias en los énfasis y en los objetivos procurados por cada país, las primeras negociaciones para ampliar el Mercosur a Estados Asociados se dan con Bolivia y con Chile ya en los primeros años de la década del 90. Sin embargo, las negociaciones para ampliar las capacidades de acción política del bloque hacia América del Sur, como una subregión en la que Brasil tendría un protagonismo innegable, han sido posteriores y consumieron buena parte de las energías de los gobiernos progresistas del nuevo milenio en pos de la construcción de gobernanza subregional. Así, al integrar conjuntamente a países de la región andina⁴ y del Cono Sur más Guyana y Surinam, el Mercosur coexiste con la CAN y junto a este proceso integra la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur): un organismo cuyo objetivo fundamental es promover el diálogo político, al igual que la integración y la unión regional, en aras de eliminar la desigualdad socioeconómica, promover la inclusión social y ciudadana y disminuir las asimetrías entre los países de la región (Unasur, 2008).

Al margen de la composición del bloque y de sus convergencias con otros procesos de integración, a partir del Tratado constitutivo, la *movilidad humana* fue entendida como un *factor productivo* más; despreocupándose en su denominación específica e igualando a los trabajadores del Mercosur con los bienes y servicios que serían objeto de intercambio en el Mercado ampliado recién constituido. Este tipo de tratamiento, o desconsideración por las políticas específicas que irían a regular la movilidad de trabajadores en el bloque, iba de la mano, según lo expuesto anteriormente, con la importancia dada a las cuestiones comerciales por sobre los demás asuntos del bloque, como lo demuestra el artículo primero citado supra.

Por otra parte, la institucionalidad creada en Asunción (y retomada en Ouro Preto, 1994) dotó al Mercosur de capacidades específicas para la toma de decisiones que determinarían sus acciones posteriores; así, la intergubernamentalidad en la composición del Consejo del Mercado Común (CMC) (y demás órganos deliberativos), al igual que la imposición del principio del consenso para la toma de decisiones, abrieron la posibilidad de que los gobiernos del bloque tuvieran el absoluto control de las decisiones tomadas en cada ámbito institucional y en cada período de gobierno.⁵ Esto contribuyó para que el Mercosur adoptara una capacidad camaleónica

⁵ Lo que, en comparación con la supranacionalidad adoptada por la Unión Europea, por ejemplo, ha sido objeto de variados análisis pesimistas sobre el andamio y desarrollo del proceso de integración. Ver, por ejemplo, Caetano, Vásquez y Ventura (2011). Aunque, también existen análisis que le atribuyen, justamente a la

de adquirir objetivos e institucionalidad específica a medida que los gobiernos iban sucediéndose. Además, la rotación semestral en la presidencia del bloque generó la posibilidad de que los gobiernos de turno tuvieran poder de agenda y control sobre la planificación de estrategias entre las diferentes administraciones.

Así, un breve análisis de la cantidad de decisiones tomadas por el Mercosur desde su creación hasta 2016 devela que la productividad del bloque⁶, entendida como cantidad de decisiones tomadas, ha acompañado los devenires y avatares de la vida política de sus cuatro países miembros originarios (ver gráfico 2). Mientras los primeros años del bloque fueron de productividad baja, su pico es en 1994 cuando estaba establecido el primer plazo para la constitución de la unión aduanera; en plena crisis durante el cambio de milenio, la cantidad de decisiones tomadas se dispara a un histórico nivel con la denominada *reformulación* del bloque. Esa productividad de las decisiones no baja a menos de 30 anuales durante los años posteriores, hasta 2013, cuando asistimos a una nueva crisis dentro del bloque y a la parálisis del último año, 2016.⁷

A pesar de que esta evolución tan inconstante puede estar siendo influenciada por varios motivos, existen algunas variables claves que determinan tal comportamiento. En primer lugar, la convergencia ideológica entre los gobiernos del Mercosur (ya que las decisiones se toman por consenso); la propia evolución de la política doméstica de cada país, en especial, la de Brasil y Argentina⁸; y los posibles enfrentamientos de intereses entre las partes son algunos de los factores estudiados.

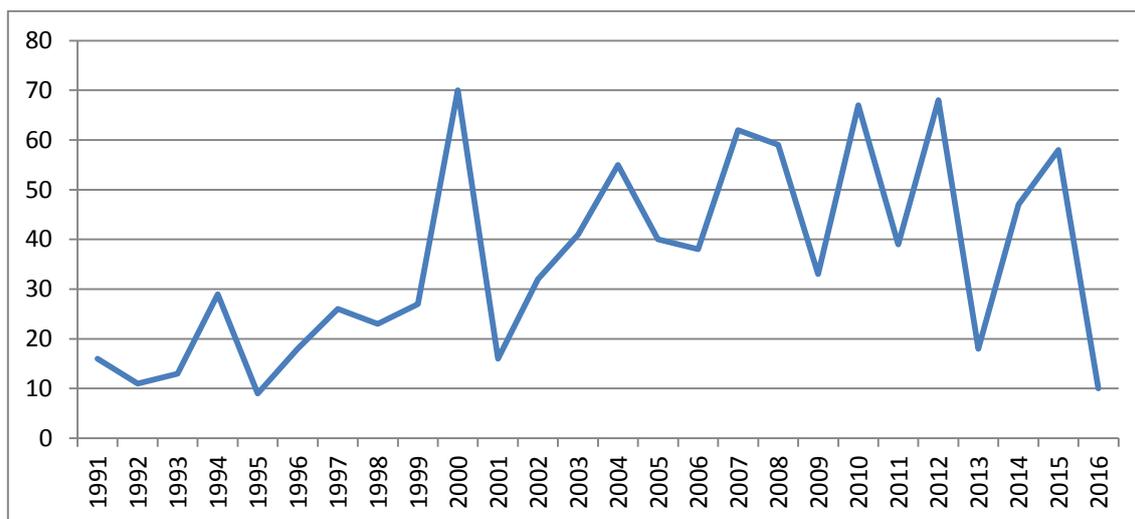
Gráfico 2: Cantidad anual de decisiones tomadas por el CMC (1991-2016)

intergubernamentalidad, parte del éxito obtenido en la negociación multilateral intra-bloque (MALAMUD, 2003, 2010; MARIANO, 2007, GRANJA, 2016a).

⁶ Podría establecerse una discusión sobre si la productividad no debería considerar la efectividad de las decisiones tomadas, en vez de únicamente su formulación; sin embargo, a los efectos de la investigación empírica que intenta determinar las condiciones en las cuales el Mercosur negocia sus decisiones, es decir, las toma; tal debate queda fuera de consideración. A este respecto, el control y el seguimiento de la observación o cumplimiento de los compromisos regionales se realiza a través de instituciones intergubernamentales del Mercosur o de las diferentes instituciones domésticas. Es decir, no existe ningún órgano coercitivo intrarregional para garantizar su ejecución, ni tampoco ningún órgano jurídico supranacional independiente (ACOSTA & GEDDES, 2014). Esto provoca que, en la práctica, la implementación de las decisiones tenga un carácter irregular.

⁷ Aunque podría ser prematuro formular conclusiones, es imposible no identificar la evidente caída en la cantidad de decisiones tomadas por el Mercosur en ese año: únicamente 10 decisiones, lo que lo sitúa en niveles del consenso obtenido en 1995, con 9 decisiones.

⁸ Los picos en la cantidad de decisiones tomadas pueden estar representando a las *Presidencias Pro Tempore* de ambos países, tradicionalmente más dinámicas en propuestas y en suceso para alcanzar los consensos a sus iniciativas que sus socios menores.



Fuente: Datos oficiales www.mercosur.int. Elaboración: propia.⁹

Particularmente a partir del 2003, asistimos a un cambio en la composición ideológica de los gobiernos del bloque; con la asunción de los denominados *gobiernos progresistas* (Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay y Fernando Lugo en Paraguay) (LIMA, 2008). Hecho que coadyuva a una nueva etapa del Mercosur, claramente identificable a partir de 2005 cuando hay convergencia ideológica plena entre los gobiernos del bloque, nuevamente.

Las primeras decisiones, bajo convergencia ideológica neo-liberal trataban de asuntos más directamente vinculados con la integración económico-comercial, el establecimiento de una nomenclatura y una denominación de origen, que viabilizaran la adopción de un arancel externo común, la regulación de mercados y las diferentes disposiciones aduaneras y fronterizas para el tránsito de bienes y servicios. Todas ellas tendientes a la consecución del objetivo primordial del tratado de Asunción, el establecimiento de un Mercado Común liberal. Por su parte, las decisiones del momento post-neoliberal del Mercosur, crearon nuevas agendas que entendían a la integración regional no ya meramente comercial; sino primordialmente comercial. Esto quiere decir que, a pesar de que no deja de ser el principal asunto tratado dentro del bloque, la integración económica comparte sus espacios deliberativos con agendas de integración productiva, infraestructural, coordinación de políticas de desarrollo, sociales y culturales (VEIGA & RIOS, 2007).

⁹ El total de documentos codificados es de 925, de acuerdo a su lectura por líneas, se prosiguió a su clasificación según asuntos, objetivos propuestos y manera en cómo fue tomada la decisión.

A medida que el tiempo iba pasando, aumentó la cantidad de decisiones tomadas por el CMC que trataban asuntos específicos del bloque, de su institucionalidad interna, la adecuación de los regímenes entre las partes (internalización de normas), el fortalecimiento de la estructura administrativa y representativa de los actores implicados en las negociaciones, los reglamentos internos para legitimar y regular el funcionamiento de las diferentes instancias deliberativas, así como también los presupuestos y planes de acción específicos le iban dando forma institucional. Así, el Mercosur se burocratizaba, creaba instituciones y las dotaba de mecanismos para la toma de decisiones (GRANJA, 2016a).

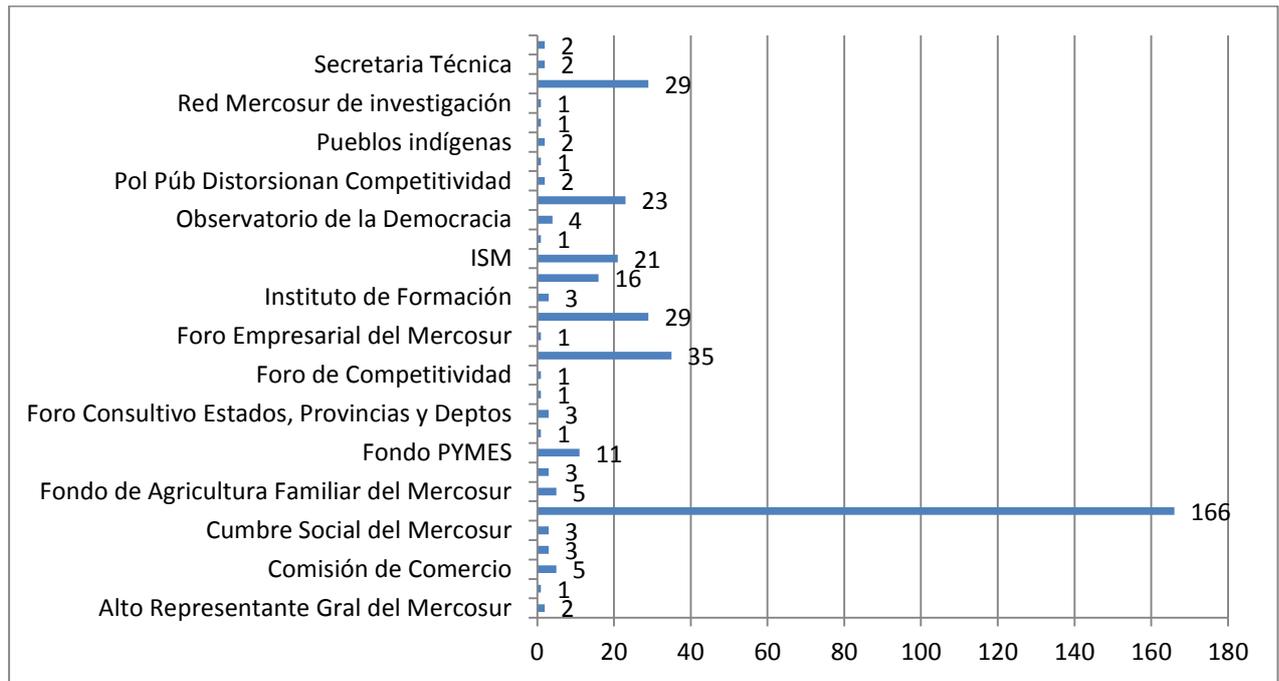
Concomitantemente a la multiplicación de asuntos tratados, se da la de actores implicados; la cantidad de organismos creados por el bloque durante el período de estudio, que amplía la participación inicial de Ministerios Económicos y de Relaciones Exteriores prevista en Ouro Preto a carteras como las de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Educación y Cultura, por ejemplo, es evidente. También lo es la ampliación de la participación hacia actores no gubernamentales a través de la creación de reuniones especializadas o grupos *ad hoc*. Paradójicamente, la Reunión de Ministros de Trabajo fue creada tempranamente, en 1991, único ámbito en el cual se discutió el asunto de la movilidad de trabajadores del Mercosur hasta 1996, cuándo se creó la Reunión de Ministros del Interior, y el asunto fue tratado directamente dentro de la agenda de seguridad regional, bajo un enfoque del control y/o criminalización de la movilidad transfronteriza.

Esta creación institucional del Mercosur afectó directamente a todos los asuntos tratados permitiendo la ampliación a la que se hizo referencia anteriormente. En el gráfico n° 3 vemos la cantidad de decisiones codificadas dentro de la categoría “creación de organismos” (dónde se clasificaron las decisiones tomadas por el CMC que creaban la nueva institucionalidad o la regulaban posteriormente). Esa cantidad de documentos codificados también representa las posteriores deliberaciones, buena parte de ellas ejecutadas en forma de planes de acción estratégicos (presupuestos, reglamentos, proyectos, etc.) Puede observarse, entonces, la multiplicación de ámbitos dónde discutir las diferentes políticas y acciones regionales que los nuevos gobiernos tenían por objetivo; y la cantidad de asuntos tratados por dichos órganos que, en general, también tendían a ampliar la participación hacia actores no tradicionales en la toma de decisiones del bloque.

En este sentido, las instituciones denominadas “Foros”, son ámbitos de acción estratégicos para la participación directa de estos actores que tradicionalmente no estaban vinculados a la toma de decisiones del Mercosur; así como también los institutos específicos

(Social, de Políticas Públicas y Derechos Humanos) son ámbitos creados para la participación de burocracias regionales, puestos ocupados, en general, por personas vinculadas tradicionalmente al activismo político en la materia específica en sus países de origen y con cierta experiencia en cada uno de los asuntos específicos.

Gráfico 3: Cantidad de referencias de codificación a los organismos creados en el Mercosur



Fuente: Documentos oficiales: www.mercosur.int Elaboración: propia.

En el siguiente apartado nos focalizamos en el análisis de las decisiones específicas sobre migraciones tomadas por el bloque, luego de hacer una breve referencia teórica al concepto de gobernanza, con el que pretendemos dar cuenta e ilustrar la evolución de las políticas regionales en materia de migración.

GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES EN EL MERCOSUR

El concepto de gobernanza tiene dos acepciones fundamentales: “acción o efecto de gobernar y gobernarse” y el “arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo socioeconómico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (RAE, 2014). Ambas concepciones reflejan el origen y evolución del término, utilizado inicialmente como sinónimo de gobernar y, desde los años ochenta, tras la crisis del Estado del bienestar y de lo que algunos definieron como la “crisis

de la democracia” (CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975), como una nueva forma de dirección colectiva, descentralizada y fundamentada en la interdependencia o asociación de agentes con responsabilidades, costos, beneficios y riesgos compartidos. Desde esta óptica, y teniendo en cuenta tanto las transformaciones de los Estados como los límites e ineficacia del gobierno, la gobernanza se propone como una mejor alternativa, puesto que incluye nuevos agentes y una conducción más eficiente de lo público en contextos cada vez más complejos.

Ahora bien, no existe un consenso sobre el significado universal del término gobernanza y a menudo este se utiliza de formas heterogéneas según el contexto o el fenómeno al que se aplique. Para Aguilar (2006), sin embargo, es posible distinguir dos dimensiones del término que permiten aclarar su significado: gobernanza en sentido descriptivo y en sentido normativo.

En un sentido descriptivo, la gobernanza se refiere a las transformaciones experimentadas en las relaciones entre gobierno y sociedad desde finales del siglo XX que han revelado, por un lado, la incapacidad del gobierno como único protagonista en la resolución de problemas o en el alcance de metas colectivas, y por otro, la necesidad de incorporar a nuevos agentes (AGUILAR, 2006, p. 84). De esta manera, la gobernanza define la multiplicidad de actores públicos y privados (empresas, ONGs, grupos de interés, organizaciones internacionales, etc.) que participan y adquieren cada vez más relevancia en la formulación y ejecución de políticas públicas, al tiempo que subraya el papel de mediador o facilitador ejercido por el gobierno. Por otro lado, para Aguilar (2006, p. 86) en términos normativos la gobernanza asume la connotación de “buen gobierno” y se fomenta desde la academia y organismos internacionales como paradigma de gobierno eficiente, subrayando cuáles son las condiciones, procesos, valores o prácticas necesarias para su alcance.

En relación a las migraciones, aunque las primeras fórmulas de cooperación internacional se remontan a inicios del siglo XX, con el trabajo de la Liga de las Naciones sobre los flujos de trabajadores, la consolidación de estos esfuerzos se concreta solo a finales del siglo, en el marco del aumento de los desplazamientos humanos a nivel global (GHOSH, 2012, p. 25). Así, desde la década de los noventa, los términos gobernanza, gobernabilidad y gestión entran a formar parte del vocabulario de las migraciones involucrando a actores no estatales bajo una doble premisa: ofrecer respuestas adecuadas frente a un fenómeno cada vez más complejo y distribuir beneficios entre todos los actores involucrados.

La gobernanza regional de las migraciones ha ido de la mano de su evolución internacional y se desarrolla tanto en el marco legal constituido por convenciones y acuerdos jurídicos, como en el diseño institucional de organizaciones internacionales, entre las que

destacan la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que, desde diversas perspectivas, intentan gestionar la movilidad humana en todas sus aristas (LAVANEX et al, 2016, p. 459). Desde una lectura crítica, la regulación y el control de las migraciones resultado de este enfoque desconoce las asimetrías entre Estados, favorece sobre todo sus intereses en lugar de atender los derechos de los migrantes, y define la movilidad humana como un proceso que debe ser gestionado de forma eficaz, eficiente y controlada para aumentar beneficios y disminuir costes (GEIGER & PÉCOUD, 2012). En América del Sur, estas premisas han servido para introducir discursos sobre beneficios de la migración y derechos para los migrantes, al tiempo que han sido centrales para definir los parámetros de ilegalidad e irregularidad de las migraciones, dando lugar al surgimiento de lo que Domenech (2013) denomina “políticas de control con rostro humano”.

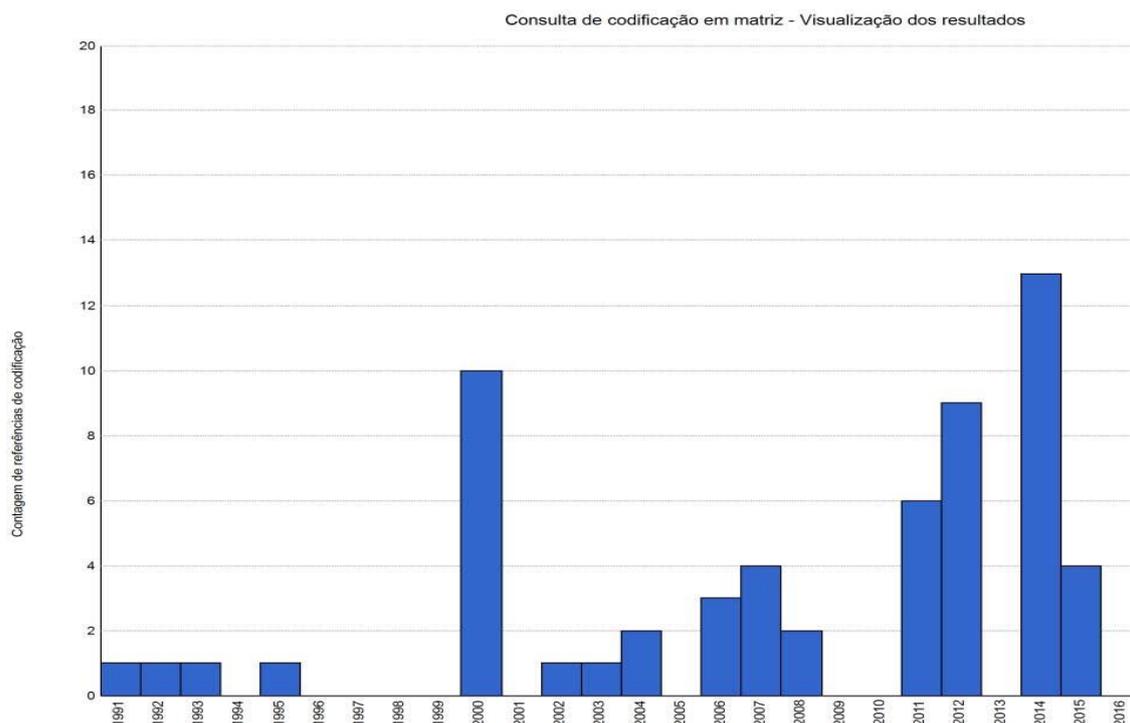
En el caso del Mercosur, a partir de su fundación se crean políticas e instrumentos cuya intención es regular, controlar los flujos y garantizar algunos derechos, especialmente para los trabajadores y, posteriormente, se reconocen la libertad de circulación y asentamiento, derechos todos paulatinamente ampliados al proyectar una ciudadanía común. Como mencionamos en precedencia, el Mercosur converge con la CAN y la Unasur en varias esferas, incluidas las discusiones sobre movilidad humana.¹⁰ No obstante, en el marco de la gobernanza regional de las migraciones, el bloque también coincide con la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), un proceso consultivo y de diálogo regional que existe desde 1999 con el propósito de generar políticas migratorias en el marco de la promoción del desarrollo y de la integración de América del Sur. Como resultado de esta cooperación y de la influencia que ejercen los enfoques sobre movilidad humana hegemónicos junto a las políticas nacionales, los países de la región han diseñado instrumentos comunes. Así, por ejemplo, en la quinta CSM se elaboró un Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (PSDHM), basado en la experiencia andina y en propuestas previamente diseñadas en países como Ecuador (VILLARREAL, 2015).

A continuación, podemos observar la evolución de las Decisiones tomadas por el CMC del Mercosur que tuvieron por fin algún tipo de regulación en materia migratoria. Del total de

¹⁰ Si comparado con los países andinos, el tratamiento de las migraciones en el Mercosur fue mucho menos explícito; a pesar de ser reconocidos como trabajadores, y de estar gestionados por la reunión de ministros de trabajo en primer lugar e interior en segundo, los migrantes del Mercosur gozaron de menos derechos que sus colegas andinos. Así, tal como relatado por Ramírez (2016), estos trabajadores tuvieron sus derechos reconocidos tempranamente en las migraciones intrarregionales, a través del Instrumento Andino de Migración Laboral de 1977.

925 decisiones tomadas en todo el período de estudio, 52 fueron clasificadas dentro de ese asunto, con un total de 121 referencias (mientras que, para tener un parámetro de comparación, las referencias y decisiones tomadas para crear o regular el funcionamiento posterior de los organismos fueron 378 codificaciones).

Gráfico 4: Evolución anual de cantidad de decisiones tomadas por el Mercosur en materia migratoria (1991-2016)



Fuente: documentos oficiales: www.mercosur.int Elaboración: propia.

De esta forma, vemos que las migraciones han sido tratadas a lo largo de todo el período, como uno de los principales objetivos del Mercado Común, desde que en 1991 se estableciera el libre movimiento de los factores de producción (incluyendo la libertad de movimiento del trabajo/trabajadores). Sin embargo, la creciente cantidad de decisiones tomadas acompaña el aumento en los consensos entre los gobiernos del bloque, y las modificaciones de contenido y enfoques que fueron parte de toda la evolución normativa del Mercosur a partir de la convergencia ideológica post-neoliberal.

Durante el periodo de transición estipulado en Asunción para la consecución de la Unión Aduanera, dos subgrupos abordaron el tema migratorio de forma indirecta: el subgrupo N° 2 “Asuntos Aduaneros” que trató cuestiones relativas al movimiento de personas y el subgrupo N° 11 “Asuntos Laborales” que, posteriormente, se denominó de “Relaciones Laborales, Empleo y

Seguridad Social” (BRICENO, 2011, p. 141). Este último grupo tuvo una conformación tripartita, pionera en la historia institucional del bloque, que incluyó a los gobiernos de los Estados Partes, representados por miembros de los Ministerios de Trabajo, así como a miembros de sindicatos y organizaciones de empleadores.

Desde que empezó a reunirse en 1992, el subgrupo N° 11 creó diversas comisiones técnicas que incluyeron una específica sobre empleo y migraciones laborales y otras que abordaron asuntos de seguridad social, negociaciones colectivas y reconocimiento de títulos académicos por parte de los Estados Miembros. Desde esta óptica, el subgrupo N° 11 sienta las bases del primer enfoque migratorio del Mercosur: el liberal economicista, centrado en los desplazamientos de trabajadores (ALFONSO, 2012; RAMÍREZ, 2016). De hecho, la agenda de este espacio de discusión incluyó el abordaje de los movimientos laborales dentro del bloque, especialmente en las zonas fronterizas, y el reconocimiento de derechos para los trabajadores que permitieron la creación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y la firma, en 1998, de la Declaración Socio-Laboral del Mercosur. La misma no solo reconoce la igualdad de derechos y la no discriminación para los ciudadanos de los Estados Partes, sino que integra varios de los principios de la Convención de la ONU sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares. Con todo, en 1995 el asunto también es incorporado en la agenda del Plan de Acción, Mercosur 2000 que, al abordar la dimensión global de la integración, subraya la necesidad de ocuparse de forma creciente de las migraciones (Mercosur, 1995).

En la siguiente tabla, pueden encontrarse más detalles del tratamiento dado al asunto en diversos ámbitos institucionales del Mercosur.

Tabla 2. Principales decisiones y declaraciones en materia migratoria del Mercosur

Decisiones del Consejo del Mercado Común	Declaraciones y otras Decisiones
D. N° 7/96. Reunión de Ministros del Interior	Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998)
D. N° 19/97. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur	Declaración de Rio de Janeiro sobre la Institución del Refugio (2000)
D. N° 19/97. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur	Declaración de Asunción sobre Tráfico de personas y tráfico ilícito de migrantes (2001)
D. N° 4/00. Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Comercio (Acuerdo de Recife)	Declaración de Santiago sobre principios migratorios del Mercosur (2004)
D. N°44/00. Acuerdo de Exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Partes del Mercosur	Declaración sobre la “Directiva del retorno” (2008)

D. Nº 35/2000. Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del Mercosur, Bolivia y Chile	Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional de los Refugiados (2012)
D. Nº 28/2002. Acuerdos Emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile. (Acuerdo Nº11, 12, 13 y 14. Regularización Migratoria Interna y Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile)	Decisión sobre el Reconocimiento Universal del Derecho de Asilo Político (2013)
D. Nº 16/2003. Acuerdo para la Creación de la Visa Mercosur	Declaración Especial sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes retenidos en la frontera sur de los Estados Unidos de América (2014)
D. Nº 35/2004. Proyectos de acuerdos contra el tráfico ilícito de migrantes, entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile	Declaración Sociolaboral del Mercosur. (2015) (revisa y modifica la de 1998)
D. Nº 38/2004. Documento de viaje provisorio Mercosur	Declaración Especial de los Estados Partes y Estados Asociados del Mercosur sobre la crisis humanitaria de gestión de movimientos migratorios (2015)
D. Nº 10/2006. Acuerdo para la Concesión de un Plazo de (90) días a los Turistas Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados	Declaración especial sobre el Protocolo de Asunción sobre el compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos en el Mercosur (2015)
D. Nº 18/2008. Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados	
D. Nº 08/2012. Acuerdo para la creación de la Red de Especialistas en Seguridad Documental Migratoria del Mercosur y Estados Asociados	
D. Nº 64/2010. Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de Acción	
D. Nº 25/2014. Acuerdo para la creación de la Red de Especialistas en Seguridad Documental Migratoria del Mercosur y Estados Asociados	
D. Nº 36/2014. Acuerdo Modificadorio del Acuerdo para la Concesión de un Plazo de 90 días a los Turistas Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados	
D. Nº 37/2014. Segundo Acuerdo Modificadorio del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur	
D. Nº 46/15. Acuerdo sobre documentos de viaje y de retorno de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados	
D. Nº 53/15. Acuerdo sobre registración migratoria electrónica	

Fuente: www.mercosur.int Elaboración: propia.

Se observa que, mientras los ámbitos directos para la gobernanza migratoria en el Mercosur no fueron creados, cuestión que podríamos datar sólo a partir de la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), que abre un canal de participación y consulta con organizaciones de empresarios, sindicatos y representantes de organizaciones que abordan cuestiones migratorias; la agenda se reducía a su tratamiento vinculado directamente a temas laborales, entendida la migración como exclusivamente una mercancía: el trabajo. Además, este era regulado de manera no integral, al menos hasta 1998.

Otro de los ámbitos en dónde la agenda de las migraciones tuvo especial tratamiento, como adelantáramos, es en la reunión de Ministros del Interior, en dónde el asunto está directamente vinculado a la seguridad regional y a las disposiciones para el control fronterizo y de aduana. En efecto, la reunión de Ministros del Interior se crea en 1996 con el propósito de avanzar en la cooperación en esferas de su competencia. A partir de sus primeros encuentros se establecieron varias instancias y una de ellas fue pensada específicamente para abordar cuestiones migratorias: el Subgrupo de Trabajo Especializado Migratorio. Entre los resultados más significativos de este espacio cabe enumerar la cooperación en relación al intercambio de información sobre las entradas y salidas en el bloque o sobre la permanencia de ciudadanos extrarregionales; la creación de controles fronterizos coordinados (Acuerdo de Recife); y el establecimiento de un tratamiento diferenciado para los habitantes de frontera que más tarde daría lugar a la hoy vigente Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVI) (ALFONSO, 2012, p. 40).

A pesar de la obtención de importantes avances para los migrantes en la esfera laboral o en la facilitación del tránsito y la circulación, no es hasta finales del siglo XX e inicios del XXI que la mirada sobre la movilidad humana en el Mercosur comienza a cambiar a favor de un enfoque centrado en los derechos de los migrantes, no apenas en cuanto trabajadores o sujetos móviles dependientes de regulación y control, sino progresivamente en calidad de ciudadanos. Otro elemento a tener en cuenta es que esta transformación empieza también a extender beneficios más allá de las fronteras del bloque, en el marco del Mercosur ampliado. En el año 2000, por ejemplo, el Grupo Especializado Migratorio crea un instrumento específico para beneficiar a los ciudadanos: el Acuerdo para la Exención de Traducción de Documentos para efectos de inmigración entre los Estados Partes del bloque, Bolivia y Chile. Al año siguiente, a consecuencia de factores como la implementación del Plan Colombia y el recrudecimiento del conflicto armado colombiano, o en nombre de una mayor preocupación por la vulneración de derechos de los migrantes, se emiten también la Declaración sobre el Instituto del Refugio y la

Declaración sobre Tráfico de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Esta última permitió, en 2004, la firma del Acuerdo sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur y entre los países miembros, Bolivia y Chile (FEM, 2015).

Aunque la perspectiva de derechos en relación al fenómeno migratorio no sustituye, sino que pasa a coexistir con los dos enfoques antes descritos, la misma cobra fuerza desde comienzos del siglo XXI y se ve reforzada por las propuestas bilaterales de Argentina y Brasil durante sus presidencias *Pro Tempore*. Además, como señalamos en párrafos anteriores, la cooperación y acuerdo entre ambos países se multiplican en un contexto de alta convergencia ideológica. Como corolario, en 2002 se crea un grupo *ad hoc* sobre integración fronteriza y se firma el Acuerdo de Residencia del Mercosur, Bolivia y Chile que inaugura una nueva etapa para la movilidad en la región, abriendo espacio para una mayor circulación y el libre asentamiento de sus ciudadanos. En 2003 se firma también el Acuerdo para la visa Mercosur y se realiza una de las transformaciones institucionales más importantes: la sustitución del Grupo Especializado Migratorio por el Foro Especializado Migratorio (FEM).

La importancia de este cambio radica no únicamente en que las cuestiones migratorias dejan de estar supeditadas a directrices técnicas y pasan a ser tratadas en una dimensión más política, dentro de las reuniones de Ministros de Interior, sino que la movilidad humana adquiere relevancia *per sé*, destinándose a tal fin un espacio específico encargado de producir información estadística; estudiar los impactos de la migración dentro y fuera de la región; analizar y formular normas o políticas migratorias para los países del bloque y Estados Asociados; y capacitar a funcionarios y técnicos de los países miembros y asociados sobre cuestiones migratorias. Algunas de estas funciones, desde 2009, están siendo compartidas con el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del Mercosur (IPPDHM), instancia gubernamental creada con fines de cooperación técnica, investigación, capacitación y coordinación de políticas regionales sobre derechos humanos, con énfasis especial en el caso migratorio. En este sentido, existen publicaciones propias que contribuyen al propósito de difusión y construcción de una ciudadanía regional; a la vez que son ejemplos claros de la relevancia dada al asunto en la institucionalidad del bloque (MERCOSUR, 2016).

En 2004, durante la Presidencia *Pro Tempore* de Argentina, se crea también otro hito en relación al enfoque de derechos en el Mercosur: la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del bloque. Dicha declaración condensa la nueva perspectiva del Mercosur en relación a las migraciones admitiendo, en primer lugar, la soberanía estatal sin menoscabo de los derechos de los migrantes y reconociendo, en segundo lugar, la necesidad de abordar las

migraciones a partir de un enfoque multilateral que tenga en cuenta los desafíos de este fenómeno, pero también sus potencialidades respecto a la promoción del desarrollo¹¹ y de sociedades más justas y plurales. Vale recalcar que, como mencionamos al inicio, esta Declaración surge durante la Presidencia Argentina que, en el Gobierno de Néstor Kirchner estaba experimentando una profunda revisión de su política migratoria dejando a un lado, por lo menos parcialmente, el paradigma de seguridad y control por uno más centrado en las personas migrantes y sus derechos. Consecuencias importantes de esta nueva lógica plasmada en la Ley 25871 fueron, a título ilustrativo, la inclusión del criterio “Nacionalidad Mercosur” para el acceso a la residencia o la creación del Plan “Patria Grande” que permitió la regularización de numerosos inmigrantes del Mercosur ampliado.

Con todo, el Foro Especializado Migratorio es el organismo en el cuál se han canalizado buena parte de las agendas migratorias del bloque a partir de 2008 y sus demandas. Así, las 12 actas analizadas provenientes de ese Foro son las que obtienen un mayor porcentaje de cobertura del documento, si tomamos en consideración la totalidad de las actas estudiadas que trataron el asunto de las migraciones dentro del bloque, como lo muestra la tabla a continuación. Sin embargo, un análisis del contenido de tales documentos, devela que no necesariamente la gobernanza regional en materia migratoria estuvo dentro de los objetivos principales de tales discusiones. Mientras en las primeras actas la preocupación principal eran asuntos laborales, fronterizos o de trámites para la unificación de registros y controles de aduana; en las actas vinculadas al Foro Especializado Migratorio, se observa una preocupación cada vez mayor por la gobernanza del asunto de una manera integral e inclusiva; de la mano con los cambios en los gobiernos enunciados anteriormente.

¹¹ La discusión sobre los vínculos entre migraciones y desarrollo ha sido central no solo en América Latina y, desde los años noventa, ha alimentado buena parte de los debates sobre políticas migratorias, sobre todo en función de las posibles ventajas y desventajas de la migración. Para un análisis más detallado de esta discusión ver Villarreal (2017).

Tabla 3. Actas en las que se negociaron decisiones en materia migratoria, ámbito de negociación, cantidad de referencias y porcentaje de cobertura¹²

Ámbito de acción, número de acta, idioma	Año	Referencias codificadas	Cobertura
GMC_1991_ATA04_ANE05_ES_InformeGMC	1991	1	000%
GMC_1992_ACTA01_ES	1992	1	001%
CCM_1996_ACTA05_PT	1996	1	002%
CMC_2003_ACTA01_ES	2003	1	007%
RMI_2008_ACTA02_PT	2008	1	032%
RMI_2008_ACTA01_ES	2008	5	024%
Reunión Mtros Interior 02	2010	1	017%
RMI-FEM_2010_ACTA01_ES	2010	10	011%
FEM RMI 02	2011	8	076%
FEM RMI 05	2012	6	045%
FEM- RMI 04	2012	5	046%
RMI-FEM_2012_ACTA01_ES	2012	7	049%
FEM 02	2013	3	030%
FEM 01	2013	2	032%
FEM_2013_ACTA03_ES_Corr.1	2013	4	020%
FEM_2013_ACTA04_ES	2013	3	002%
CMC_2014_ACTA01_ES	2014	2	002%
CMC_2014_ACTA02_ES	2014	1	002%

Fuente: documentos oficiales www.mercosur.int Elaboración: propia.

Esta evolución nos muestra que los ámbitos institucionales en donde el asunto ha sido tratado también han cambiado. Así, mientras en los primeros años las migraciones eran tratadas por el Grupo Mercado Común (GMC, órgano ejecutivo compuesto por representantes de los Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y Bancos Centrales); en los últimos tiempos las actas que mencionan el asunto migratorio están todas posicionadas dentro de su institución

¹² Ese porcentaje se refiere a la importancia atribuida al asunto de las migraciones en la totalidad del documento referido y brinda una aproximación del énfasis dado al asunto en ese documento, comparado con la totalidad de documentos clasificados en dicha categoría.

específica, el Foro Especializado, la Reunión de Ministros del Interior, o por el Consejo del Mercado Común.

No obstante, más allá de las autoridades gubernamentales o del tratamiento en el marco de relaciones laborales, el fenómeno migratorio también ha sido objeto de discusión por parte de la sociedad civil dentro de las Cumbres Sociales del bloque. Desde la primera cumbre, realizada en Brasilia en 2006, las migraciones ocupan un espacio específico dentro de estas discusiones. A partir de esta fecha, se estructura un grupo de discusión sobre trabajo decente, migraciones e integración de los pueblos que en los encuentros siguientes ha asumido nuevas denominaciones, de acuerdo a los enfoques prevalentes en la región: migraciones laborales y migraciones y derechos humanos de los migrantes (ALBUQUERQUE & VIEIRA, 2016).

El paradigma de derechos en relación a las migraciones dentro del Mercosur se consolida, sin embargo, en 2010 durante la aprobación del Plan de Acción para la Ciudadanía del bloque. Las directrices de este documento implican visiones convergentes e integrales sobre la movilidad humana con la intuición de promover una política de libre circulación de personas para la región, igualdad de derechos y libertades civiles, sociales y económicas para los nacionales de los Estados Partes, así como la igualdad de condiciones y prohibición de cualquier forma de discriminación respecto al trabajo, la salud y la educación. Los pilares de este plan son, por lo tanto, la promoción de la libre circulación y el acceso progresivo a mejores niveles de ciudadanía. Aunque su completa implementación está prevista para el año 2021, este Plan forma parte de un esfuerzo más amplio de los países del bloque por profundizar las dimensiones política y social de la integración. En esta línea, en 2011 fue también aprobado el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur que prevé la articulación de todas las iniciativas desarrolladas en este ámbito desde comienzos del siglo XXI.

Por fin, la construcción paulatina de la gobernanza regional de la movilidad humana aún tiene muchos caminos por recorrer en sus prácticas discursivas y reales. Sin embargo, el esfuerzo que se ha realizado en los últimos años no ha sido en vano y está directamente vinculado a la consecución del objetivo final de la integración. Así, la participación ampliada de actores no gubernamentales en la toma de decisiones, la difusión en la sociedad civil de las diferentes políticas tendientes a la construcción de una ciudadanía regional, o la propia movilidad humana contribuyen al desarrollo del proceso de integración en sí mismos y, por tanto, son objetivos del Mercosur tal como es entendido en la actualidad. Por ejemplo, al comparar las decisiones tomadas por el bloque en materia migratoria (asunto) con los objetivos propuestos en las negociaciones que están directamente vinculadas a la construcción de gobernanza regional,

vemos que la Concertación Política, la construcción de planes de acción y la política educativa, se suman a los objetivos más tradicionales en materia migratoria, como el control de fronteras o la seguridad regional.

Tabla 4: Decisiones sobre migraciones y objetivos trazados en las negociaciones (1991-2016)

Descriptores de objetivos trazados	Decisiones sobre migraciones
Concertación Política	3
Plan de acción	1
Fronteras y aduanas	10
Plan para Educación	1
Seguridad Regional	2
Política educativa conjunta	1
Políticas de DD.HH. del Mercosur	1
Política Migratoria	1
Mercado de trabajo	1

Fuente: documentos oficiales: www.mercosur.int Elaboración: propia.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de nuestro trabajo hemos visto cómo, desde los inicios del Mercosur, las migraciones comenzaron a ser contempladas, primero bajo una mirada liberal-económico que apuntaba a la libre circulación de la mano de obra, entendiendo a los migrantes como trabajadores y, posteriormente, bajo un prisma de control y seguridad que los consideraba como sujetos móviles, por tanto, regulables. Estas concepciones se desarrollan en un escenario de crecientes flujos migratorios intrarregionales, especialmente por motivos de trabajo, y de la profundización de la integración en las esferas política y social. Así, con la importancia progresiva que asumieron dichos fenómenos, no fue más posible soslayar la cuestión migratoria.

Desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI cobra fuerza un nuevo paradigma que modifica de forma notable el enfoque hacia las migraciones. Desde entonces, se empiezan a desarrollar discursos y acciones que conciben a los migrantes como sujetos de derechos y a los Estados como sus garantes, en detrimento de lógicas más vinculadas a la seguridad. En el marco de la gobernanza de las migraciones, esta nueva perspectiva es resultado tanto de agentes y factores internos a los países miembros, como de fenómenos y visiones regionales e introducidas por organismos internacionales. Entre estos, cabe mencionar la participación de la sociedad civil

y las demandas que canalizaron hacia las instancias institucionales, que produjeron una mayor sensibilidad hacia la cuestión migratoria para su posterior inclusión en las políticas nacionales y regionales; así como el agravamiento del conflicto armado en Colombia y el aumento de los desplazamientos forzados en la región. A su vez, esta nueva concepción es también fruto de la cooperación en ámbitos como la Conferencia Suramericana de Migraciones o la Unasur, al igual que de las agendas introducidas por las organizaciones internacionales en relación a, por ejemplo, los beneficios de la migración.

El giro del Mercosur hacia una óptica favorable a los derechos de los migrantes no se entiende, sin embargo, si no se hace hincapié en dos aspectos relevantes: la convergencia ideológica de los gobiernos de los países (especialmente, Argentina y Brasil, como motores del bloque, apoyados por los fundadores, pero también por los asociados; en ese sentido, el mayor compromiso de los países asociados aumentó exponencialmente la convergencia entre los miembros); y en algunas de las características específicas del bloque que aumentan la importancia del primer aspecto. La necesidad de construir consensos para la toma de decisiones, derivada de la unanimidad requerida en todas las instancias deliberativas del Mercosur, se vio visiblemente favorecida por un escenario regional optimista desde el punto de vista económico, en el que primaban gobiernos afines ideológicamente y de tendencia progresista que le implantaron visiones desarrollistas a las políticas regionales. Bajo esta premisa y, en contracorriente a algunas de las visiones más arraigadas sobre los límites o fracasos del Mercosur, vale destacar que en pocas décadas el bloque alcanzó resultados muy importantes cuyos mayores desenlaces en materia migratoria son el Acuerdo de Residencia de 2002 y el Plan de Acción sobre Ciudadanía firmado en 2010. Las políticas sobre movilidad humana del bloque pueden ser vistas, entonces, como uno de los ámbitos de “éxito” del proceso de integración.

Existen, no obstante, importantes límites y obstáculos para poder hablar de logros absolutos. Uno de ellos es el déficit de internalización de las normas y la ausencia de mecanismos que garanticen su efectividad dentro de los Estados Partes. En efecto, las políticas migratorias regionales son dependientes del compromiso político de los gobiernos integrantes del bloque, cuya fuerza puede verse afectada en momentos donde no existe convergencia ideológica; abundan conflictos e intereses diferenciados, o cuando crisis políticas (y económicas) retraen a los gobiernos hacia el ámbito interno. Así, por ejemplo, los significativos avances en relación al respeto y garantía de los migrantes no eliminaron los otros enfoques desde los que se percibe la migración y, en ausencia de consensos, nada impide que puedan volver con renovada fuerza,

como demuestra recientemente la aprobación de una nueva política migratoria argentina que pone nuevamente al centro la perspectiva de control y seguridad.

Por otro lado, un límite no menos importante es el escaso conocimiento de los instrumentos regionales sobre cuestiones migratorias tanto por parte de funcionarios de los países miembros y asociados, como por parte de los ciudadanos del bloque. En ese sentido, es sumamente importante la cooperación para la difusión de tales instrumentos entre la ciudadanía y la formación de funcionarios; aunque, es posible que algunos de los mecanismos creados constituyan un primer avance. Aquí también vale destacar la permanencia de procesos de expulsión y deportación o de numerosas formas de discriminación y xenofobia que impiden el disfrute pleno de la ciudadanía a los mercosureños, al igual que la existencia de requisitos específicos para poder migrar (certificados de antecedentes penales y de salud, tasas, etc.) que establecen *de facto* formas de exclusión entre los bienvenidos y no admitidos en el bloque y en los flujos intra-regionales. Por lo tanto, uno de los mayores desafíos del Mercosur es la necesidad de hacer realidad sus discursos mediante acciones concretas que superen el reconocimiento formal de derechos y que lleven las políticas regionales consagradas en los aspectos discursivos a la práctica de una manera eficaz y razonable.

En ese sentido, y pensando un poco más en el contexto político regional; las expectativas no están más colocadas (si es que alguna vez lo estuvieron) en lo que pueda surgir en términos de gobernanza específica desde los gobiernos de turno. La productividad del bloque en 2016 es una muestra evidente de que las crisis domésticas en ambos países motores del Mercosur, Argentina y Brasil, dejaron al bloque estancado y, a pesar de que la Presidencia *Pro Tempore* uruguaya no haya sido particularmente propositiva, la crisis desatada por su traspaso hacia Venezuela fue elocuente. No obstante ello, existen canales y planificación estratégica ya creados que deberían (si es que ya no están siendo) ser institucionalizados. Es decir, cooptados por los actores que reclaman participación, difusión y acción tanto en las instituciones creadas, como en los planes ya trazados.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Diego; GEDDES, Andrew. (2014). Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur. *European Journal of Migration and Law*, 16, V. 1, p. 19-44.

AGUILAR, Luis. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

ALBUQUERQUE, Carolina; VIEIRA, José. (2016). *Las Cumbres Sociales del Mercosur I. Historia y Acervo*. Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). Montevideo: Mercosur.

ALFONSO, Adriana. (2012). Integración y Migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina. *Cuadernos Migratorios* n. 3, Buenos Aires: OIM.

BARDIN, Laurence. (2011) [1977]. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

BIZZOZERO, Lincoln (2008). El proceso regional del Mercosur en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, n. 19, p. 1-22.

BRICEÑO, José (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. IN: Briceño, Luis. *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo Editorial.

CAETANO Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy (2009). Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto. In: Caetano, Gerardo (coord.). *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas* Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Ediciones Trilce.

CHIZZOTTI, Antônio. (2011). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. 4° ed. Petrópolis: Editora Vozes.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. La integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago: Naciones Unidas.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, Trilateral Commission.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES (DNM). (2010). *Ley de Migraciones N° 25871*. Decreto 616/2010. Ministerio del Interior y Transporte. Buenos Aires: DNM.

DOMENECH, Eduardo. (2013). 'Las migraciones son como el agua': Hacia la instauración de políticas de 'control con rostro humano'. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis* [En línea]. *Revista Latinoamericana*, n. 35.

FEM (Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados). (2015). *Reunión de Ministros del Interior. Memoria Institucional*. Buenos Aires: Mercosur.

GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine. (Eds.) (2012). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Special Journal Issue. Osnabrück: Universität Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).

GHOSH, Bimal. (2012). A Snapshot of Reflections on Migration Management. Its Migration Management a Dirty Word? In: GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (Eds.) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Special Journal Issue. Osnabrück: Universität Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).

GRANJA, Lorena. (2016a). *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*. Rio de Janeiro: Tesis de Doctorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP-UERJ.

_____ (2016b). *La toma de decisiones en el Mercosur, un análisis empírico de las decisiones del CMC* trabajo presentado en el V Encuentro Latino-americano de Metodología de las Ciencias Sociales, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, noviembre.

LAVANEX, Sandra; GIVENS, Terri; JURJE, Flavia; BUCHANAN, Ross. (2016). Regional Migration Governance. In: BÖRZEL; Tanja; RISSE, Thomas (Eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.

LIMA, Maria; COUTINHO, Marcelo. (2005). *Globalização, Regionalização e América do Sul*. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano (IESP-UERJ).

LIMA, Maria (coord.). (2008). *Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas Alternativas al Neoliberalismo*. Rio de Janeiro, IUPERJ.

MALAMUD, Andrés. (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. en F. LAURSEN, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, p. 53-73.

_____ (2010). La Diplomacia Presidencial y los Pilares Institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, V.15, p 113-138.

MARIANO, Marcelo (2007). *A Política Externa Brasileira, Itamaraty e o Mercosul*. Araraquara: Programa de Pósgraduação em Sociologia. Tese de doutorado - Universidade Estadual Paulista.

MARTÍNEZ, Jorge; ORREGO, Cristian. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo. Santiago: CEPAL, OIM.

Mercosur. (1991). Tratado de Asunción, Asunción del Paraguay: Mercosur.

Mercosur/CMC/DEC. Nº 09/95. (1995). Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000. Mercosur.

_____ (2016). Migración, Derechos Humanos y Política Migratoria, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, Buenos Aires: Mercosur.

RAE (Real Academia Española) (2014). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Vigésimo Tercera Edición. Madrid: RAE.

RAMÍREZ, Jacques. (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.

RATHA, Dilip; PLAZA, Sonia; DERVISEVIC, Ervin (comp.). (2016). *Migration and Remittances Factbook 2016*. Global Knowledge Partnership on Migration and Development, (KNOMAD). Washington: Banco Mundial.

SARAIVA, Miriam. (2012). *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço.

SICREMI (Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas). (2015). *Migración Internacional en las Américas*. Tercer Informe del SICREMI. Washington: OECD, OEA.

TEXIDÓ, Ezequiel; GURRIERI, Jorge. (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur*, Buenos Aires: OIM.

UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) (2008). *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Quito: UNASUR.

VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.

VILLARREAL, MARIA. (2015). Políticas migratórias, transnacionalismo e desenvolvimento: o caso equatoriano. *Cadernos OBMIGRA*, V. 1, n. 3, p. 39-63.

_____. (2017). Enfoques clásicos y perspectivas emergentes en el debate sobre migraciones internacionales y desarrollo. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, V. 25, n. 51 (en prensa).

Lorena Granja

Doctora en Ciencia Política (Iesp-Uerj). Postdoctoranda en PPGRI-Uerj.

María del Carmen Villarreal Villamar

Doctora en Ciencia Política (UCM). Postdoctoranda en PPGSP-Uenf.
Miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales y Sur Global (Grisul-Unirio).