



MERCOSUR
ISM
Instituto Social
del Mercosur

FOCEM
FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR



Trabajadores migrantes en el Mercosur

Estado de situación y
opciones de políticas

Trabajadores migrantes en el Mercosur

Estado de situación y
opciones de políticas



MERCOSUR

ISM

Instituto Social
del Mercosur

FOCEM

FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR



© Instituto Social del MERCOSUR

Dirección Ejecutiva

José Felicio

Coordinación del estudio

Carmen García, Marcelo Setaro

Coordinación de la publicación

Renan Schlup Xavier

Edición

Carmen García, Marcelo Setaro, Renan Schlup Xavier

Consultoría

Informe elaborado por Leiza Brumat. Por parte del ISM, apoyo de Guillermo Rojas, Joan Protin, Maria Fé Gimenez, Nahuel Oddone, Sérgio Bogarín y Víctor Hugo Escauriza

Los Estados Partes del Mercosur y Asociados y sus instituciones pueden reproducir esta publicación sin autorización previa, debiendo mencionar siempre el Instituto Social del Mercosur como fuente.

Instituto Social del Mercosur

Trabajadores Migrantes en el Mercosur - Estado de situación y opciones de políticas. Agosto, 2019. 152 páginas.

Instituto Social del Mercosur

Avenida Santa Teresa 2763 c/ Denis Roa

Asunción, Paraguay

www.ismercosur.org

Índice

Presentación	13
Prólogo	15
Introducción	
Las políticas migratorias y la situación de los trabajadores migrantes	17
Capítulo I	
Marco conceptual y aspectos metodológicos	21
Capítulo II	
Marco jurídico-normativo que regula la movilidad de trabajadores dentro del Mercosur	27
2.1 Políticas para la movilidad laboral en el Mercosur entre 1991 y 2002	28
2.1.1 Los inicios: la coordinación de aspectos técnicos	28
2.1.2 El Subgrupo de Trabajo 11	29
2.1.3 La segunda subetapa: el Protocolo de Ouro Preto y el cambio en los objetivos de la agenda migratoria	32
2.2 Políticas para la movilidad laboral en el Mercosur entre 2002 y hasta la actualidad	41
2.2.1 El hito del Mercosur: el Acuerdo de Residencia	48
2.2.2 La Visa Mercosur y el Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales	49

2.2.3 Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios	51
2.2.4 El FEM durante los 2000: la actualización de instrumentos formulados en los noventa y el control fronterizo	52
2.2.5 El Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur	54
2.2.6 Finales de la etapa: negociaciones en curso	56

Capítulo III

Caracterización de la migración laboral

en los países del Mercosur	59
3.1 Patrones mundiales	60
3.2 América Latina	62
3.2.1 Suramérica	63
3.3 Mercosur	66
3.3.1 Argentina	67
3.3.2 Brasil	73
3.3.3 Paraguay	78
3.3.4 Uruguay	83
3.3.5 La reciente migración de venezolanos	88
3.4 Balance del Mercosur	89

Capítulo IV

La inserción socioeconómica

de migrantes en la subregión	95
4.1 Causas estructurales de la migración	96
4.2 Obtención de visados de residencia y permanencia	97
4.3 Beneficios sociales recibidos en el país de destino	99
4.3.1 Argentina	101
4.3.2 Brasil	103
4.3.3 Paraguay	103
4.3.4 Uruguay	104
4.4 Características de la inserción de los migrantes en el mercado	

de trabajo y condiciones laborales en el país de destino	104
4.4.1 Argentina	105
4.4.2 Brasil	108
4.4.3 Paraguay	109
4.4.4 Uruguay	110
4.4.5 El caso de los migrantes altamente calificados en el Mercosur	110
4.5 Dificultades encontradas en el país de destino	111
4.5.1 Argentina	112
4.5.2 Brasil	114
4.5.3 Uruguay	115
4.6 Grado de integración en la sociedad receptora	117
4.6.1 Argentina	117
4.6.2 Brasil	118
4.6.3 Paraguay	119
4.6.4 Uruguay	119
4.7 Participación de los migrantes en grupos intermedios en el país de destino	120
4.7.1 Argentina	120
4.7.2 Paraguay	121
4.8 Estudios sobre remesas	122
4.8.1 Argentina	122
4.8.2 Brasil	124
4.8.3 Paraguay	124
4.8.4 Uruguay	125

Consideraciones Finales

Recomendaciones de políticas y para futuros estudios	127
---	------------

Bibliografía	135
---------------------------	------------

Anexo	151
--------------------	------------

Índice de gráficos y tablas

Gráficos

Gráfico 1. Stock de migrantes internacionales (en millones) en 2010 según los cuatro grandes patrones de acuerdo a las clasificaciones de NNUU, Banco Mundial y PNUD	61
Gráfico 2. Población inmigrante procedente del Mercosur por edad según país de nacimiento, 2002	79
Gráfico 3. Población inmigrante de países del Mercosur por años de escolaridad según país de nacimiento, 2002	81
Gráfico 4. Principales dificultades que enfrentan los migrantes en Brasil	115
Gráfico 5. Evolución del ingreso de remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidos por la Argentina en la década 2001-2010	123

Tablas

Tabla 1. Stock total de inmigrantes en Suramérica por país	65
Tabla 2. 1869-2001: Evolución de la migración mercosureña en Arg. (stock) ...	67
Tabla 3. Porcentajes de población de Mercosur en Argentina según país	67
Tabla 4. Evolución de la población extranjera en Argentina, y de la limítrofe con respecto al total (stock, números totales)	68
Tabla 5. Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados	70
Tabla 6. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados	71
Tabla 7. Población nacida en países Mercosur residente en Arg. de 14 años o más, econ. activa, según calificación de la ocupación en el año 1991	72
Tabla 8. Población nacida en países Mercosur residente en Arg. de 14 años o más, econ. activa, según calificación de la ocupación en el año 2001	73
Tabla 9. Evolución de la población extranjera en Brasil (stock y porcentaje)	74
Tabla 10. Población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados	75

Tabla 11. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados	76
Tabla 12. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1991	77
Tabla 13. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000	78
Tabla 14. Evolución de la población extranjera en Paraguay	78
Tabla 15. Población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados	80
Tabla 16. Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados	81
Tabla 17. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1992	82
Tabla 18. Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000	82
Tabla 19. Evolución de la población extranjera en Uruguay	84
Tabla 20. Población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados	85
Tabla 21. Porcentajes de la población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados	86
Tabla 22. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1985	87
Tabla 23. Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1996	87
Tabla 24. Totales de población por país, migrante y Mercosur y proporciones sobre población total y población migrante	90
Tabla 25. Totales de población por país, nacida en Mercosur, residente en Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados	91
Tabla 26. Porcentajes totales de población por país, nacida en Mercosur, residente en otros Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados	92

Presentación

El Mercosur es un proceso de integración regional que se encamina a cumplir 30 años de vida. Con vistas a esta celebración, el bloque aprobó en 2010 la creación de un Plan para la implementación del Estatuto de la Ciudadanía para el año 2020. Con este Plan, que está bajo la responsabilidad de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), se espera avanzar de manera decidida en el proceso de afianzar los derechos de los habitantes de todos los países del bloque.

El Estatuto de la Ciudadanía prevé dar un impulso en aquellas dimensiones relacionadas con la movilidad humana y el ejercicio de derechos dentro de bloque. En tal dirección, resulta de particular interés el ejercicio de la movilidad de los trabajadores dentro de la región, facilitando su acceso y el disfrute de los derechos económicos y sociales que estas personas poseen y los Estados reconocen.

Sin duda que esto no es un desafío menor, aunque podemos decir que el Mercosur ha dado pasos relevantes, con la creación de normas importantes que regulan directamente la cuestión de los trabajadores migrantes en sus más diversos aspectos. Dentro de ellas, vale recordar a la Declaración Sociolaboral, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, el Acuerdo de Residencia y el Plan Estratégico de Acción Social. Estas son normas de gran importancia para el funcionamiento general del bloque regional.

Es por tal razón que el Instituto Social del Mercosur se propuso impulsar la realización de un estudio técnico sobre estas dimensiones sociales que hacen a los derechos fundamentales de las personas. Se trata de poner el foco en el fenómeno de la migración de las personas y su derecho de acceso al trabajo y a los servicios sociales esenciales, como la salud, la educación, la seguridad social, entre otros.

Es importante tener presente que este estudio se encuadra en un esfuerzo más amplio del ISM, que apunta a la promoción de investigación aplicada sobre la evolución de la dimensión social en el bloque. Vale mencionar el estudio sobre Ciudadanía en Zonas de Frontera, que trata sobre el acceso a servicios sociales para ciudadanos que viven y transitan las fronteras del bloque. También una línea de estudios que hacen al análisis del acceso al empleo decente como, por ejemplo, el Informe Laboral 7, “Situación Laboral en los Países del Mercosur”, del Observatorio del Mercado de Trabajo, o el informe sobre el futuro del trabajo en Mercosur. Todas estas iniciativas se inscriben dentro de una línea de reflexión sobre el Bienestar y Protección Social en América Latina, de la cual se desprende una serie de estudios como los Perfiles Nacionales de Protección Social de los países del Mercosur.

Finalmente, queremos destacar que este aporte del ISM busca contribuir a mejorar la comprensión sobre los procesos que impactan sobre los fenómenos de la migración humana. El propósito de estas investigaciones es, ni más ni menos, potenciar el conocimiento de aquellas acciones que el Mercosur pueda impulsar para la regulación positiva y responsable de este importante fenómeno.

José Felicio

Director Ejecutivo

Instituto Social del Mercosur

Apresentação

Aceitei com grande prazer o convite estendido pelo diretor executivo do Instituto Social do Mercosul, José Felício, para apresentar o estudo “Trabalhadores migrantes no Mercosul – Relatório sobre o estado de situação e opções de políticas”.

A preparação do estudo não apenas reflete o valor dos aportes prestados pelo ISM ao processo de integração, como atende a duas condições fundamentais à realização do trabalho diplomático: o de que este esteja baseado em evidências; e o de que se traduza em um conjunto de políticas, de normas e de arranjos institucionais que lhe deem, ao longo do tempo, continuidade e concreção.

É sempre oportuno poder rever, com o distanciamento permitido pelo tempo, a evolução dos meios pelos quais o Mercosul, em seu conjunto, e cada Estado membro, tem concebido e aplicado os compromissos assumidos como parte do processo de integração. Mas se o que foi feito em relação à circulação e à garantia de direitos de trabalhadores migrantes impressiona, a justo título, sempre restará mais o que fazer.

Disso não se deve extrair uma nota de pessimismo em relação ao que o Mercosul e cada um de seus membros têm podido alcançar, por meio de uma comunhão de vontades diligentemente aplicada. Trata-se, antes, de um reconhecimento: o de que o Mercosul, pela variedade de temas de que trata, pelo valor dos princípios que o informam e pela ambição dos objetivos que se propõe a alcançar, está fadado a operar sob o signo da falta; e de que não será senão por meio de um constante esforço em aperfeiçoar não só a governança do bloco, mas todo o conjunto de instituições, de políticas e de capacidades com que cada Estado membro zela pela realização de seus interesses e busca soluções para desafios que são comuns a todos, que essas faltas poderão ser paulatinamente superadas.

Não são apenas essas, no entanto, as necessidades atendidas pelo estudo que o ISM traz à luz do dia. Em um plano pessoal, é impossível a quem se engaje no trabalho diplomático tratar como se dissociados fossem o objeto de seu fazer, os modos pelos quais o realiza e, sobretudo, os propósitos que orientam sua realização.

Recapitular tudo o que o Mercosul e seus membros têm feito a fim de facilitar, em um quadro de respeito ao direito à igualdade e à não-discriminação, a circulação de trabalhadores migrantes no Mercosul, põe em evidência não apenas o modo criativo e de-

terminado como isso tem sido feito, mas nos convoca a refletir sobre o que ou a quem isto serve: a cidadãos de todos e cada um de nossos países, quando se defrontam com a decisão sempre difícil, sempre onerosa, sempre incerta, de trasladar-se a um outro país de nosso bloco.

Felicito, também por isso, o ISM, certo de que esses insumos servirão de estímulo para discussões nas várias instâncias do Mercosul que compartilham responsabilidades pelo tema, as quais desencadearão novos esforços por fazer avançar a integração regional, como um processo em constante construção.

Bruno Bath

Embaixador, Representante Permanente do Brasil junto à ALADI e ao Mercosul

Introducción

Las políticas migratorias y la situación de los trabajadores migrantes

Con este estudio acerca del trabajo migrante, el ISM busca sistematizar los conocimientos existentes sobre el marco regulatorio y la inserción social y económica que hacen a la vida de trabajadores y trabajadoras migrantes en países del Mercosur. Para ello, se realiza una revisión extensa de los acuerdos internacionales, leyes nacionales, normas y reglamentos que regulan el tratamiento de los trabajadores migrantes en los países del bloque. También, se analiza la ingente producción académica y técnica, de datos e informaciones relacionadas con la situación social y económica de los trabajadores, así como su caracterización sociodemográfica.

Este informe pretende generar insumos útiles para aquellos que tienen la responsabilidad de tomar decisiones respecto a las políticas de integración regional. Busca facilitar la identificación de los principales problemas que enfrentan los trabajadores y los Estados a nivel social, económico y regulatorio, para la inserción de estos trabajadores en los mercados laborales y en las sociedades receptoras. También, busca identificar aquellas áreas en las que se requiere una mayor profundización y estudio de la problemática. Al final, se realizan recomendaciones para acciones futuras orientadas a la mejora de la situación de estos trabajadores.

Esta publicación se organiza en cinco capítulos. El primer capítulo contiene una introducción general, con los objetivos y la metodología planteada para este estudio, además de una caracterización general del fenómeno migratorio en la agenda global del desarrollo. El segundo capítulo realiza la revisión normativa, mientras en el tercero se analizan los flujos migratorios existentes en la región, y en el cuarto se profundiza sobre los diversos factores que impactan en las condiciones de vida de la población migrante. El capítulo quinto aporta una conclusión general al estudio, recapitulando observaciones y sugerencias que fueron planteadas en las diferentes secciones previas del informe.

Importante mencionar que la revisión normativa y de políticas para la circulación de las personas en el Mercosur permite identificar dos etapas claras: 1991-2002 y 2002 hasta el presente (el principal divisor de estas dos etapas es la firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur). Se anota que la subregión ha realizado progresos significativos en la armonización de estándares para facilitar la movilidad de las personas, así como en la ampliación de los derechos de los trabajadores migrantes. La primera etapa avanzó en el establecimiento de controles integrados, que se han ido perfeccionado paulatinamente, se agilitó la movilidad transfronteriza al establecer una lista de documentos para los controles en la frontera y se creó la Tarjeta Vecinal (TV). Los logros más importantes de esta etapa fueron el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y la Declaración Sociolaboral del Mercosur,

ya que regionalizaron estándares y derechos para los trabajadores y facilitaron su movilidad regional al permitir la transferencia de los aportes previsionales.

El Acuerdo de Residencia marcó un punto de inflexión al establecer un derecho a la residencia regional, simplificando significativamente los procedimientos burocráticos para residencia y estableciendo un régimen para la movilidad en la región. Es la norma con el alcance más amplio que existe en la materia en el Mercosur y ha tenido un rol fundamental para la igualdad de trato entre migrantes regionales y nativos en el acceso a derechos. Como ha sido destacado por la OIM (2018a), los EM han hecho avances progresivos y sustantivos en su implementación, logrando la regularización de tres millones de personas en total.

En la segunda etapa, de revisión de normativas y de políticas para la circulación de las personas, se registraron importantes avances en cuanto a la generación de acuerdos sobre los principios para guiar la movilidad en la región. Muchos de estos principios fueron establecidos en la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. La creación del Foro Especializado Migratorio (FEM) resultó crucial para generar estos acuerdos. También se actualizaron los instrumentos elaborados durante la etapa anterior, se estandarizó el plazo para turistas ciudadanos del Mercosur y se estableció un plan crear el estatus de “Ciudadano del Mercosur”. Todavía se encuentran en proceso algunas medidas significativas, que han sido debatidas dentro de los órganos del bloque, tales como un permiso de ingreso para personas que aspiran a pedir la residencia bajo el Acuerdo de Residencia y la armonización de calificaciones profesionales.

En cuanto a la evolución histórica del fenómeno migratorio dentro del Mercosur, se ha podido ver que la región se inserta en un escenario mundial en el que los stocks migratorios están creciendo, si bien representan una proporción baja de la población mundial y la circularidad es el patrón cada vez más recurrente. El patrón predominante es el intrarregional, es decir, que los migrantes tienden a migrar a un país cercano al de su origen, lo que sucede también en Suramérica. En la región son relevantes los movimientos migratorios estacionales relacionados a las actividades agrícolas y los movimientos entre centros urbanos de trabajadores con alto nivel de calificación. En Suramérica, el Mercosur es la subregión que más crecimiento de inmigrantes registró en los últimos años y alrededor de tres cuartos de estos movimientos son entre países miembros (OEA, 2017). En el periodo 1990-2010 los stocks de migrantes intrarregionales crecieron, sobre todo, por el incremento del flujo entre Estado Miembros del Mercosur. Esto se explica por el crecimiento de los flujos hacia Argentina, el principal país receptor de la región.

Por otro lado, al abordar la caracterización de la inserción sociolaboral de los trabajadores migrantes en el Mercosur, esta publicación destaca que los estudios sobre la inserción socioeconómica de migrantes en el bloque se han centrado en los grupos migratorios más numerosos. Por ejemplo, en el caso argentino, estudios sobre el grupo de inmigrantes más importante:

los paraguayos; en Paraguay, sobre brasileños; en Uruguay, sobre uruguayos retornados y argentinos. En Brasil, los estudios realizados en los últimos años tienden a centrarse en el uno de los flujos prevalecientes, como los haitianos. Por esta razón, ha sido dificultoso encontrar estudios sobre algunos aspectos en particular (como la participación social de los migrantes del Mercosur en Brasil). Se debe destacar que el aumento de la inmigración, el cambio en el perfil y el origen de los inmigrantes más recientes (por los “nuevos” flujos de venezolanos, colombianos, dominicanos y haitianos en la región) colaboraron con una renovación en el interés de los estudios migratorios y en la producción académica en la materia.

En estos estudios se ha podido ver que la mayor parte atribuye las razones de la migración a los vaivenes económicos de la región; algunos destacan razones vinculadas a la inestabilidad política, mientras otra parte relevante de la literatura destaca el rol de las redes de migrantes.

Con respecto al acceso a los servicios sociales, los sistemas son diversos en los cuatro países, y atribuyen distintas potestades a los Estados nacional, provincial y municipal. En las áreas fronterizas, los estudios relevados, como el de ISM (2018), muestran que las medidas existentes (algunas basadas en acuerdos informales) se ejecutan mediante la comunicación directa entre autoridades de las áreas sociales y de salud, la cual es muy efectiva para la implementación de medidas para la armonización de políticas y la circulación de las personas. Por ello, sería recomendable fomentar reuniones regulares de estas autoridades en las áreas fronterizas, alentando esta práctica conocida como “paradiplomacia”. Otras medidas que han sido exitosas y han colaborado con el acceso de los migrantes a los servicios sociales, a la regularización migratoria y, por ende, a la ampliación de sus derechos, es la divulgación de información por diversos medios. Estas acciones de comunicación no deberían estar sólo orientadas a los migrantes, sino también a las sociedades receptoras. Se recomienda, por ello, extender estudios sobre las actitudes de la población nativa hacia la migración.

Las condiciones laborales y de integración social tienden a mejorar con la cantidad de años de residencia de los migrantes en el país receptor. Las redes migratorias juegan roles muy importantes, sobre todo en los casos de paraguayos y uruguayos en Argentina. En Argentina, además, los paraguayos tienen una alta participación en asociaciones de migrantes, que muchas veces interactúan con los diversos niveles del Estado argentino (sobre todo el municipal). Esta interacción puede dar lugar a varias formas de colaboración para favorecer la inserción social de los migrantes. Los estudios no observan la existencia de un fenómeno de “sobreutilización” de servicios públicos de las poblaciones migrantes. La utilización de servicios de salud y de educación responden a los promedios nacionales, cuando no se encuentran por debajo de ellos, como es el caso de acceso a educación media, por ejemplo.

Si bien las tasas de actividad de los migrantes son superiores a las de las poblaciones locales, se aprecia una mayor vulnerabilidad respecto al acceso al empleo formal y a los beneficios sociales asociados. Este sesgo en el desempeño laboral tiene un sesgo particularmente nega-

tivo en el caso de la población femenina migrante. La revisión destaca también que se aprecia un importante grado de “complementariedad” de la oferta laboral de estas poblaciones migrantes, en el sentido de venir a cubrir tareas y ocupaciones que no son asumidas por las poblaciones locales (servicio doméstico, construcción, confección, etc.).

Un desafío destacado es el de la denominada armonización de calificaciones profesionales, técnicas y operativas de los trabajadores. Esto no se refiere únicamente a la convalidación de títulos y diplomas, sino más bien a las calificaciones requeridas para ejercer tareas técnico-profesionales y operativas por parte de los trabajadores. Estas calificaciones pueden remitir a una cierta educación (terciaria, cursos) o pueden estar basados en la experiencia obtenida. La armonización de este tipo de calificaciones es dificultosa a nivel mundial, y el Mercosur no es excepción. Se entiende que la armonización de los estándares y experiencias laborales en algunos oficios y profesiones permitiría facilitar la movilidad de estos importantes recursos productivos.

Como se ha podido ver en varios estudios relevados, si bien las regularizaciones procesadas en el marco del Acuerdo de Residencia han tenido un impacto positivo en la población ocupada, aún se debe trabajar en la reducción del empleo no registrado y de la precariedad laboral. Para esto, se recomienda la coordinación de las inspecciones de trabajo entre los estados nacionales, provinciales y municipales y el diálogo entre los Estados Miembro para establecer medidas armonizadas.

En cuanto a las remesas, los migrantes de la región tienden a enviar menores cantidades que los migrantes regionales residiendo en países desarrollados. La posesión de un trabajo estable suele incidir en el envío de remesas. Estas se suelen usar para gastos del hogar, salud y educación, mientras que los ahorros se suelen usar para inversiones productivas.

Por último, diversos organismos internacionales y especialistas han señalado también la debilidad de los datos estadísticos sobre la movilidad humana y sobre el mercado trabajo, por lo que se brindan recomendaciones para su mejora. Mejorar la calidad de las informaciones, su disponibilidad y comparabilidad, es una condición previa, a la hora de pensar en el diseño de políticas específicas.

Para terminar, importa recordar que este estudio incorpora en sus anexos una importante bibliografía actualizada sobre la temática, además de una sistematización de las fuentes documentales imprescindibles para quienes siguen este tema. El informe se nutre de esos aportes documentales, además de las entrevistas que fueron realizadas por la investigadora principal de este estudio. En tal sentido, los anexos incorporan el instrumento de referencia para la realización de posteriores consultas sistemáticas con gestores de políticas migratorias y otros actores clave en este relevante campo de las políticas públicas regionales.

Capítulo I Marco conceptual y aspectos metodológicos

El desplazamiento de las personas es un fenómeno presente a lo largo de la historia. En los últimos años, por diversos factores, las migraciones han adquirido especial relevancia en las agendas políticas tanto nacionales, como regionales e internacionales, hablándose de una “nueva era en la historia de las migraciones internacionales” (Arango, 2007). En ella se evidencia una profunda contradicción: las personas, son el único “factor” que queda fuera de la globalización y el incremento de los flujos de bienes, capitales, información y tecnología (Trachtman, 2009; Arango, 2007; Castles, 2006; Sassen, 1996, entre otros), algo que Hollifield (2006) llamó la “paradoja liberal”.

Es en ese marco en que se comienza a vislumbrar un proceso llamado de “internacionalización de las políticas de inmigración” (López Sala, 2005). El mismo consiste en la elaboración de algunos estándares y reglas básicos globales y regionales para la inmigración y emigración (Pellerin, 1999), la cual se verifica en la ampliación de la cooperación intergubernamental en la materia (López Sala, 2005). Como consecuencia, el número de actores sociales que intervienen en el debate y el diseño de estas políticas se amplía notablemente, estableciéndose una necesidad de articulación cada vez mayor entre los espacios nacional, regional e internacional (Domenech, 2007).

En general, las obras sobre las regulaciones internacionales que afectan a la movilidad de las personas enfatizan que estas políticas se centran, en particular, en el movimiento de trabajadores y, entre estos, en los más calificados (Castles y Miller, 2009; Cortina y Robles, 2006; Pellerin, 1999). Por otra parte, se aprecia que esta normativa se encuentra notoriamente fragmentada, tal cual se demuestra en Brumat (2014).

Los procesos de integración regional (PIR) que desde la década del ‘80 incrementaron exponencialmente su número y variedad, se basan en la idea de facilitación del intercambio (y eventual libre circulación) de bienes, servicios y, en algunos casos, de personas entre los Estados Miembros (EM). Surgen como espacios en los que la “paradoja liberal” debería no existir, o al menos, debería verse reducida. En ellos, la libertad de circulación de las personas deviene uno de los aspectos fundamentales y más visibles.

Los estudios sobre las políticas regionales para las migraciones y la circulación de personas se centran mayormente en el caso europeo, por tratarse del espacio que más las ha desarrollado. La mayor parte de esta bibliografía realiza análisis normativos (Touzenis, 2012; Wollenschläger, 2011; Carrera, 2005, entre otros). Diversos autores señalan que en Europa, a pesar de los avances realizados, la de circulación de las personas es la menos desarrollada

de las “cuatro libertades” y está muy vinculada a la actividad económica que realizan las personas (Wollenschläger, 2011; Giubboni, 2007; Carrera, 2005, entre otros)¹.

De manera similar sucede en el Mercosur, siendo que la mayor parte de la literatura se centra en cuestiones sociolaborales y lo hace desde una perspectiva jurídica (Pérez Vichich, 2011, 2007; Almeida Freitas, 2009; Cortina y Robles, 2006; Ferreira y Payssé, 2003, entre otros). Se destaca que, sobre todo en los '90, la normativa se centraba en aspectos económico-laborales, mientras que en los 2000 se incluyó una “dimensión ciudadana” a la integración (Brumat, 2014).

En Brumat (2016; 2014) se realizó un estudio en profundidad de toda la normativa que regula la movilidad de los trabajadores y las trabajadoras, y las personas en el Mercosur a nivel internacional, regional y nacional, y de sus procesos de negociación y elaboración. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), en particular los documentos de la XVI Conferencia, contiene un relevamiento de todas las normas regionales y bilaterales que regulan el paso de las personas a través de las fronteras de toda Suramérica. En estos trabajos se ha podido verificar que se trata de una de las áreas de política que más obstáculos enfrenta. Al realizar, asimismo, un estudio de los flujos migratorios regionales y de sus características socioeconómicas, se ha podido verificar también que el PIR tuvo una cierta influencia en el cambio del carácter de estos flujos, particularmente entre trabajadores con mayor nivel de calificación.

Orientaciones al estudio

De acuerdo a las orientaciones establecidas por el Instituto Social del Mercosur para este estudio, la primera parte del presente informe realiza una sistematización de la normativa del Mercosur que regula la movilidad de trabajadores migrantes. En segundo término, incorpora un breve estudio sobre los flujos migratorios y sus características socioeconómicas. Por último, se incluyen los resultados de una revisión extensa sobre la literatura que trata la inserción socioeconómica de los trabajadores migrantes en el bloque.

Este estudio plantea los siguientes objetivos generales y específicos, los cuales serán tratados en las diversas secciones del trabajo:

- Sistematizar toda la legislación a nivel regional que afecta a los trabajadores migrantes en el Mercosur;
- Revisar la literatura académica, así como la producción técnica y estadística sobre los procesos de inserción socioeconómica de los trabajadores migrantes en el Mercosur;

¹ En el caso de la Unión Europea, las cuatro libertades refieren a la circulación de mercancías, de servicios, de capitales y de trabajadores dentro del espacio comunitario.

- Identificar los principales problemas que enfrentan los trabajadores migrantes y los Estados en la región, a nivel social, económico y regulatorio para la inserción social y laboral de estas personas.
- Establecer orientaciones para futuros estudios a nivel nacional que profundicen sobre las problemáticas identificadas.

En términos de la metodología aplicada en este estudio, es preciso recordar que las políticas que regulan la inmigración poseen tres dimensiones. En este trabajo se estudiará la primera, que hace referencia a las reglas y procedimientos que regulan la selección, admisión (acceso al territorio), estancia y asentamiento de ciudadanos extranjeros. Estas áreas e instrumentos que deberían ser regulados para gestionar la circulación de las personas en una región incluyen:

- i. Normativa institucional: normas nacionales e internacionales (bilaterales y multilaterales) que regulan de manera directa los flujos migratorios;
- ii. Área de regulación y facilitación de los flujos migratorios: instrumentos y acciones operativas tomadas por los órganos decisionales regionales para llevar a cabo lo dispuesto en el área institucional;
- iii. Medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en sentido estricto (ver Brumat, 2014; Mármora, 2004).

En términos de las técnicas aplicadas y las fuentes consultadas, el estudio se basó en las siguientes:

1. Técnicas cuantitativas:

- a. **Descripción estadística** en base al procesamiento de datos de las fuentes de información de sobre movilidad humana:

Indicadores sugeridos: nacionales de países del Mercosur residiendo en otro Estado miembro en décadas: 1980-1990-2000-2010; evolución de la población extranjera en cada EM, y de la limítrofe con respecto al total (stock, números totales); población nacida en países Mercosur residente en cada EM de 10 años o más, según años de estudio aprobados; población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación.

- b. **Fuentes:**

Bases estadísticas nacionales e internacionales (tales como la División de Población de Naciones Unidas, informes de la OIM, la base de datos

IMILA del CELADE y los censos nacionales de los países parte del Mercosur).

2. Técnicas cualitativas:

a. De acuerdo a los objetivos de investigación planteados, este trabajo se encuadra en una estrategia cualitativa, flexible, con un diseño de investigación exploratorio-analítico-descriptivo. Los datos cuantitativos complementaron algunos aspectos de la investigación.

Para alcanzar los objetivos enumerados se realizó un estudio de caso intrínseco de las políticas que regulan la movilidad de los trabajadores dentro del territorio del Mercosur desde el inicio del proceso de integración (1991) hasta 2018, con especial énfasis en la normativa en vigor y en los procesos actuales. Se compiló y analizó la normativa regional que regula el ingreso, egreso y permanencia de las personas en los EM Mercosur.

Las unidades de análisis fueron:

- i. Las normas internacionales que regulan la movilidad de personas en el Mercosur;
- ii. Las políticas regionales acordadas en el Mercosur en el área;
- iii. Los flujos migratorios entre los países del Mercosur;
- iv. La bibliografía (académica, informes de organismos internacionales y documentos institucionales) sobre los procesos de incorporación socioeconómica de los trabajadores migrantes a los países receptores, los flujos migratorios entre los países del Mercosur y la normativa que regula la movilidad de los trabajadores en el área.

La información proveniente de la bibliografía secundaria, las entrevistas realizadas en Brumat (2016) y del análisis normativo permitieron establecer criterios para la elaboración de recomendaciones finales.

b. Fuentes:

Fuentes documentales escritas:

- i. Normas:
 - Regionales (Mercosur, UNASUR, Conferencia Suramericana sobre Migraciones);
 - Internacionales (tratados internacionales ratificados por todos los Estados miembro que regulan la movilidad de las personas).

ii. Bibliografía académica y de divulgación elaborada tanto por académicos como por funcionarios, publicada tanto en países del Mercosur como a nivel internacional en al menos tres idiomas (español, portugués, inglés).

iii. La investigación hecha por la investigadora en la materia, que incluye 50 entrevistas en profundidad a funcionarios clave en la agenda (en Brumat, 2016).

De esta manera, podemos afirmar que el análisis de la legislación regional, la revisión del volumen y las características de la movilidad intrarregional, así como la situación de la incorporación socio-económica de los trabajadores migrantes en el Mercosur, nos permitirá alcanzar un conocimiento más preciso a la situación de estos trabajadores migrantes. Así, se podrá identificar áreas en las que se requiere una mayor profundización y estudio de la problemática y para establecer líneas base de recomendaciones para acciones futuras orientadas a la mejora de la situación de estos trabajadores.

El presente informe se organiza en cinco grandes partes. Esta primera, en donde se introduce la situación y algunos conceptos básicos, además de los objetivos del informe y la metodología aplicada. En la segunda, se realiza una sistematización del marco jurídico-normativo que regula la movilidad de trabajadores en el Mercosur. En la tercera, se provee una síntesis de la evolución histórica de la migración (laboral) entre los países del bloque, así como una caracterización del perfil laboral y educativo de los migrantes, basado en las fuentes antes nombradas. En la cuarta sección se realiza una revisión de los estudios existentes que analizan la inserción socioeconómica los trabajadores migrantes en la subregión. En la quinta sección se establecen las principales conclusiones sobre los asuntos analizados, aportando algunas sugerencias y recomendaciones de acción, que se sustentan en la evidencia provista a lo largo del informe.

Capítulo II

Marco jurídico-normativo que regula la movilidad de trabajadores dentro del Mercosur

La cuestión migratoria se trata desde el inicio mismo del Mercosur, conformando “el núcleo crítico de la integración laboral y social” (Pérez Vichich, 2005: 414). Ahora bien, el tratamiento y el contenido de esta agenda han ido cambiando a lo largo del tiempo, por ello es clave analizar las políticas formuladas en el marco del Mercosur de manera cronológica, centrándose en aquellas que afectan la movilidad de los trabajadores migrantes.

Antes que nada es preciso recordar que el Tratado de Asunción, en su art. 1 menciona a la libre circulación de “factores productivos” como medio para lograr la constitución de un Mercado Común. Esto implica que las migraciones fueron concebidas bajo el objetivo de la libre circulación de los trabajadores (entendiendo a las personas como factor productivo). De hecho, el “Cronograma de las Leñas” (CMC, 1992) preveía hacia diciembre de 1994 la remisión de propuestas de medidas al GMC para alcanzar este objetivo.

Para lograr un análisis más detallado de las políticas, el estudio se enfocará en las dimensión de las políticas migratorias regionales propuesta por Mármora (2004), de “control o regulación de flujos migratorios”, subdivididas en las áreas: normativa institucional (normas internacionales que tratan de manera directa los flujos migratorios), regulación y facilitación de flujos migratorios (instrumentos y acciones operativas llevadas a cabo por los órganos decisionales regionales con respecto a la entrada y salida de personas del territorio, residencia de las personas en el territorio, medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en sentido estricto), y “fortalecimiento institucional” (medidas para asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas)².

En este informe se propone que las políticas para la circulación de las personas en el Mercosur han tenido dos etapas: 1991-2002 y 2002-actualidad. En consecuencia, esta sección se divide en dos partes. En la primera parte, se desarrolla la primera etapa de este estudio, desde el nacimiento del bloque hasta la firma del Acuerdo de Residencia, que marcó un hito regional en la movilidad de las personas. En la segunda, se trata la etapa 2002-actualidad.

² Se hará referencia a los resultados de la investigación desarrollada en Brumat (2016), en donde se releva la opinión de funcionarios clave en procesos de implementación de estas políticas.

2.1 Políticas para la movilidad laboral en el Mercosur entre 1991 y 2002

Esta etapa estuvo centrada en la integración económico-comercial. Como se ve a continuación, los acuerdos que fueron formulados se centraron en las temáticas de control fronterizo y movilidad laboral temporal.

Esta etapa se divide en dos subetapas: 1991-1994, el “período de transición”, y 1994-2002, con la instauración de la Unión Aduanera (UA) imperfecta. El periodo se inaugura con el Tratado de Asunción y la organización institucional del Mercosur.

2.1.1 Los inicios: la coordinación de aspectos técnicos

En 1991, una de las primeras medidas tomadas por el CMC mediante la Decisión 12/91 (1991a) fue la instalación de canales preferenciales en puertos y aeropuertos para nacionales y residentes del Mercosur, elaborada a partir de una propuesta del SGT 2 “Asuntos Aduaneros” y lo acordado en la III Reunión del GMC. Esto, con el objetivo de implementar progresivamente “la integración, que implica un espacio regional donde pueden *circular libremente los ciudadanos y residentes* de los Estados Partes del Mercado Común, así como sus bienes, servicios y factores productivos” (cursiva propia, ver preámbulo). Así, en sus inicios, el Mercosur consideraba a la libre circulación de las personas como un objetivo prioritario e incluyó la consecución de una política regional en esta línea dentro de su agenda de trabajo institucional, en los órganos principales.

Siguiendo esta línea y también la propuesta del mismo SGT 2, en 1993 se elaboró el Acuerdo de Recife (CMC, 1993a) y su Reglamento (CMC, 1993b), para la aplicación de controles integrados en las fronteras del bloque. En dicho Acuerdo se dieron pasos importantes en cuanto a la armonización de conceptos técnicos, prácticas y procedimientos tales como “control”, “control integrado” y “punto de frontera”, regionalizándolos. Luego de un año de negociaciones bilaterales, en la Resolución 8/94 (GMC, 1994d) se determinaron los puntos de frontera a los cuales aplicaban dichos controles y en la Resolución 111/94 (GMC, 1994e) se otorgaron los recursos humanos y financieros necesarios para la gestión.

Ese mismo año (1993), mediante la Resolución 38/93 (GMC, 1993), se constituyó un grupo *ad hoc* para “analizar la viabilidad de confeccionar un documento único” para que los nacionales del Mercosur viajaran dentro y fuera de la región. Al año siguiente, mediante las resoluciones 112/94 (GMC, 1994a) y 114/94 (GMC, 1994b)³, se adoptaron

³ Modificadas en 1996 mediante la Resolución 63/96 (GMC, 1996f) y con otros ajustes ocasionales según los cambios de los documentos nacionales de los países.

medidas para unificar “criterios en materia de registro, tendiente a la instrumentación de un documento único de viaje”. El objetivo futuro era que los documentos de identificación nacional de todos los Estados Parte compartieran datos básicos que allí se enumeraban, para armonizar criterios y posibilitar un “mayor entendimiento entre los organismos nacionales competentes de los Estados Partes”, así como para mejorar la “calidad técnica” de los documentos. Además, mediante la Resolución 114/94 (GMC, 1994c), para “perfeccionar el sistema de identificación de personas” se creó un mecanismo de consulta entre los organismos competentes de los Estados Parte para la “constatación relativa a la autenticidad del documento y los datos de filiación contenidos en el mismo, en los casos de dudas”. En esta etapa inicial, esta medida contribuyó a aumentar el diálogo y el intercambio de experiencias e ideas entre los organismos de migraciones de los países, que se incrementaría en el futuro.

2.1.2 El Subgrupo de Trabajo 11

Una de las primeras acciones en torno al reconocimiento y construcción de la dimensión social del Mercosur es la Declaración de Montevideo, firmada en mayo de 1991, emitida por los Ministros de Trabajo de los cuatro Estados Miembros, en la que se señalaba la necesidad de “atender los aspectos laborales del Mercosur”. Allí se proponía la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del Mercosur, y también se mencionaba la posibilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur (Ermida Uriarte, 1998: 4). Sin embargo, la propuesta no fue considerada.

En diciembre de 1991 se llevó a cabo el primer encuentro formal del movimiento sindical con la estructura orgánica del Mercosur en Foz de Iguazú, en que participaron la CCSCS y los Ministerios de Trabajo de los países miembros. Días después, el GMC dictó la Resolución 11/91 (GMC, 1991a), aceptando la recomendación que la RTM habría realizado siete meses antes (CCSCS, 2014; Robles, 2004b: s/p). Así, durante el “periodo de transición” del bloque, se crearon Subgrupos de Trabajo (SGT) en la órbita del Grupo Mercado Común (GMC), con el fin de “organizar el *trabajo técnico* necesario para el avance del proceso de integración” (art. 13, Mercosur, 1991, cursiva propia).

Los SGT de esta primera etapa funcionaron entre 1992 y 1995. Desde su suspensión en 1995 y hasta parte de 1996, cuando comenzó a trabajar el FCES, no funcionó en el Mercosur ningún organismo sociolaboral.

Los asuntos migratorios fueron tratados por el SGT 11 de “Asuntos Laborales” (GMC, 1991a), posteriormente denominado de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” (GMC, 1992b), que incluía una mayor cantidad de temas a ser tratados por el subgrupo. Algunas cuestiones migratorias también fueron tratadas por el SGT 2 de

“Asuntos Aduaneros”⁴ (establecido en el Tratado de Asunción). Estaba formado por representantes designados por los gobiernos (GMC, 1991b), si bien participaban de sus reuniones “especialistas en migración de los cuatro Estados Partes”. Sus trabajos se limitaban al tema “tránsito” de personas, sin incluir aspectos más amplios referidos al establecimiento de los nacionales de los Estados Partes en otro de ellos (Mármora y Cassarino, 1997: s/p).

El SGT 11 comenzó a reunirse a mediados de 1992. Fue el primer órgano sociolaboral del bloque y tenía por objetivo lograr la “libre circulación de los trabajadores”. La tercera de sus ocho comisiones⁵ se dedicaba a empleo, y allí se debatían estas cuestiones. Una característica destacada de este subgrupo fue su conformación tripartita: el subgrupo y sus comisiones sesionaban en conjunto con representantes gubernamentales de los Ministerios del Trabajo, de organizaciones empresariales y de los trabajadores. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país. El tripartismo para este SGT fue la primera experiencia de este tipo de organización dentro de la estructura institucional del Mercosur. Para tener esa estructura, el GMC tuvo que dictar una Resolución Especial (GMC, 1992c) en la que dispone que la organización a aplicar al SGT debía ser conforme a la “de los trabajadores y empleadores imperante en cada Estado Parte para la constitución de sus Delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo”. Por esto, la composición tripartita debería seguir el modelo que los países utilizaban para sus delegaciones nacionales frente a las Conferencias de la OIT.

En el Cronograma de las Leñas (CMC, 1992) se previeron tres etapas en la agenda de trabajos que el SGT 11 debía cumplir hasta fines de 1994: a) la realización de un diagnóstico y análisis comparativo de los regímenes jurídicos laborales de cada uno de los Estados miembro; b) la posterior identificación de asimetrías que pudieran perjudicar o demorar la libre circulación de los factores productivos o distorsionar la sana competencia entre las fuerzas productivas entre los países; c) la elaboración de propuestas y remisión de las mismas al GMC. Como fue mencionado, dichas propuestas debían estar destinadas a la armonización de las legislaciones nacionales y a la implementación de las políticas necesarias para consolidar la “libre circulación de los factores productivos”, condición inherente a un Mercado Común y a una integración regional con justicia social que buscara el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región (preámbulo del Tratado de Asunción) (ver Ferreira y Payssé, 2003).

4 Este SGT deja de existir en 1995. En el año 2000 se reestructuran los órganos especiales del GMC y este SGT pasa a ser el Comité Técnico 2 de Asuntos Aduaneros (CMC, 2000a).

5 Comisión 1: sobre relaciones individuales de trabajo y costos laborales; Comisión 2: sobre relaciones colectivas de trabajo; Comisión 3: sobre empleo y migraciones laborales; Comisión 4: sobre formación profesional y reconocimiento de aptitudes profesionales; Comisión 5: sobre seguridad e higiene en el trabajo; Comisión 6: sobre seguridad social; Comisión 7: sobre sectores específicos; Comisión 8: sobre principios.

Como resultado de su trabajo, el SGT 11 elaboró un documento de derecho comparado donde se establecieron “los diversos institutos normativos del derecho laboral y de la seguridad social, que identifica las principales características de los ordenamientos jurídicos laborales de los cuatro países”, los que fueron denominados “Nomencladores”. Con esta base, posteriormente se diseñó otro documento donde se identificaron las principales “similitudes y diferencias de las normas laborales que regulan las relaciones de trabajo de carácter individual” (Ferreira y Payssé, 2003: 39-40).

Otro de los resultados obtenidos en esta etapa fue el afianzamiento del concepto de “igualación hacia arriba” como pauta rectora de las futuras propuestas armonizadoras y el consenso respecto a la necesidad de establecer un piso mínimo de derechos laborales (Ferreira y Payssé, 2003: 39).

Cabe destacar también que los informes y estudios que llevó a cabo sirvieron para aumentar los niveles de información y comunicación entre los Estados Partes (Mizala y Romaguera, 1997), así como “abrir el debate, generar puntos de agenda” en la temática social, laboral y migratoria (Robles, 2004b: s/p).

La única comisión de este SGT que realizó “propuestas de algunas líneas de trabajo tendientes a la armonización de normas laborales” fue la n° 8, de “Principios”, que se convirtió en la más relevante del SGT por su rol de proposición de instrumentos de construcción del espacio social del Mercosur (Ferreira y Payssé, 2003: 40).

El SGT 11 también presentó diversas propuestas que no fueron concretadas durante su funcionamiento. Entre ellas: un sistema de visado para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios; un Sistema Integrado de Normas Migratorias; un proyecto sobre cooperación horizontal en formación profesional; un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social; una lista consensuada de Convenios de la OIT a ser ratificados por los cuatro países (se identificaron 34 convenios, de los cuales los países ya tenían 13 ratificados) (Mizala y Romaguera, 1997).

Se realizó también un proyecto de reglamento para regular la libre circulación de trabajadores en el Mercosur, que no logró ser aprobado en el ámbito del SGT (Ferreira y Payssé, 2003: 39). La explicación que estas autoras encuentran es que “un instrumento de esta naturaleza parecía no adecuarse aún a la etapa de integración en que se encontraba el Mercosur, con avances y retrocesos continuos en los otros ámbitos de negociación, por lo cual no hubo consenso final para su elevación al GMC” (Ferreira y Payssé, 2003: 79-80).

El rechazo de los mencionados proyectos derivó en que en esta etapa no se produjeran resultados concretos en cuanto al objetivo principal del órgano: la armonización o coor-

dinación de normas y políticas a nivel regional, para lograr la libertad de circulación de los factores de producción. El objetivo original del SGT “se diluyó en el transcurso de las reuniones, siendo reemplazada por la realización de diagnósticos migratorios y estudios comparativos de los cuerpos normativos migratorios vigentes en cada país, pero sin avanzar en las dimensiones concretas de la integración laboral y poblacional” (Pérez Vichich, 2007b: 258).

Los factores institucionales que colaboraron con esta falta de efectividad del SGT 11 en este momento, según Bouzas et al (2008), tienen que ver con el hecho de que los SGT, en general, no contaban con “lineamientos y objetivos precisos”, tenían una sobrecarga de responsabilidades y desvinculación con otras instancias que trataran temáticas similares, lo que colaboró con su “decreciente efectividad”.

2.1.3 La segunda subetapa: El Protocolo de Ouro Preto y el cambio en los objetivos de agenda migratoria

En el Protocolo de Ouro Preto (1994) se redefinen los objetivos a corto, mediano y largo plazo del PIR y se da inicio a la segunda subetapa. Así, el objetivo a cumplir sería llegar a conseguir una unión aduanera (imperfecta). Para algunos autores (Pérez Vichich, 2007), esto implicó un punto de inflexión (e incluso de retroceso en la agenda migratoria) ya que este esquema de integración admite como condición suficiente de existencia a la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios, dejando de lado a las personas. Sin embargo, para Tussie y Trucco (2010: 48) los regionalismos sudamericanos no avanzan en “forma ordenada”, sino de manera “descentralizada”: “avanza en algunas dimensiones y retrocede en otras”.

Las transformaciones estructurales y de agenda que implicó el Protocolo llevaron a que la cuestión migratoria fuese abordada bajo el concepto de “migraciones laborales”, acotando el alcance de las políticas regionales en la materia (Pérez Vichich, 2007b). La otra modificación realizada implicó la “fragmentación” de la temática y su centralización en la cuestión de los trabajadores fronterizos (Brumat, 2016).

2.1.3.1 El Subgrupo de Trabajo 10

El Protocolo modificó los grupos de apoyo técnico, así, en 1995, el SGT 11 pasó a ser el SGT 10 sobre “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Siguiendo la propuesta elaborada, se mantuvo la composición tripartita del SGT anterior, así como el mecanismo decisional.

De acuerdo con el denominado “Programa Mercosur 2000” (CMC, 1995), que establece las directivas generales respecto a los objetivos a cumplir en el área laboral (realizar un “examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales”, estimular “una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales”, art. 3.2), el SGT 10 definió sus metas en este ámbito. Así, en la Resolución 153/96 del GMC (GMC, 1996a) se le encomendó crear un observatorio permanente del mercado de trabajo, un sistema de certificación ocupacional y otro de informaciones sobre formación profesional, y sobre todo “analizar la dimensión social del proceso de integración y las diversas alternativas para su formulación institucional”.

El SGT 10 ya no tuvo a la libre circulación de trabajadores como objetivo declarado, tratándose el tema, como fue mencionado, bajo el concepto de “migraciones laborales”. Según Pérez Vichich (2005), las discusiones al interior de este SGT se centraron en criterios “fundamentalmente nacionales” y sus trabajos se orientaron a los diagnósticos y la evaluación normativa.

2.1.3.2 El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social

El logro más importante del SGT 10 tuvo lugar a los inicios de su funcionamiento y fue el diseño del anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social (SGT 10, 1995). El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS) (CMC, 1997a) fue firmado en 1997 y ratificado por los cuatro Estados Miembros en 2005. Si bien es una norma de derecho derivado del Mercosur, tiene jerarquía de Tratado Internacional, ya que la Decisión que lo aprueba agrega al Acuerdo en su anexo. Además, tiene disposiciones específicas en materia de preámbulo, entrada en vigor, denuncia, etc. (Pastori Fillol, 2007: 332). Para Almeida Freitas (2007: 285, traducción propia), fue “una de las pocas cuestiones sociales considerada prioritaria por las instancias decisorias del Mercado Común”⁶.

El AMSS multilateralizó los principios y soluciones que ya estaban en práctica entre algunos países del Mercosur mediante acuerdo bilaterales (si bien cabe destacar que hasta ese momento no existían acuerdos de Seguridad Social de Paraguay ni con Argentina, ni con Brasil) (Cortina y Robles, 2006), unificando criterios en algunos aspectos técnicos. Es así que armonizó políticas entre estos países, colaborando con el proceso de regionalización de las mismas.

Entre sus disposiciones más relevantes para los trabajadores migrantes, en primer lugar se adopta una definición general de “trabajador”: es entendido como “toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes” (art. 1.f). La falta de especificación de lo que la “actividad”

⁶ Sobre los avances de la gestión en la implementación del AMSS, ver Ruggirello (2015).

conlleva, así como su duración, deja la posibilidad para amplias interpretaciones de las personas a quienes es aplicable la norma.

En cuanto a los derechos, se establece el principio de trato nacional, importante para regular el derecho al establecimiento y residencia de los inmigrantes; reconociendo los mismos derechos y obligaciones que los nacionales a los trabajadores (nacionales o no de Mercosur) que “presten o hayan prestado servicios en los Estados Partes”. A su vez, se prevén los mismos derechos a sus “familiares y asimilados” (art.2). El art. 9 regula el régimen de jubilaciones y pensiones, estableciendo en su inciso 2 mecanismos de transferencia de fondos, garantizando la exportación de las prestaciones generadas en el país de origen cuando el trabajador o sus derechohabientes pasan a residir en otro país de la región. Asimismo, se permite al trabajador conservar los derechos en curso de adquisición, sumando los períodos trabajados sucesivamente en cualquiera de los países del Mercosur (art. 7). Es decir, que se busca que todos los trabajadores migrantes en el área conserven los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social, lo que facilita la movilidad laboral.

Entre las críticas que ha recibido en tanto a su capacidad para garantizar la libre circulación de las personas, se destaca el hecho de que el Acuerdo no prevé una solución a la informalidad en las relaciones de trabajo y la falta de registro y realización de los aportes previsionales (Cortina y Robles, 2006: 210-211; Robles, 2004a: 32-33).

Cuando se la formuló, se consideró que, ante la dificultad de armonizar las normas nacionales sobre seguridad social, la regionalización de niveles mínimos de protección en la materia mediante un acuerdo multilateral sería la única vía posible para asegurarlos. Además, era una forma de generalizar los principios previstos en los tratados bilaterales entre los países, acordar mecanismos de coordinación entre los organismos competentes que garantizaran los derechos y principios consagrados y así fomentar la libre circulación de trabajadores en la región (Ferreira y Payssé, 2003: 70).

2.1.3.3 Otras actividades del SGT 10: nomencladores, informes, listas de convenios

Otras de las actividades realizadas por el SGT 10, a efectos de lograr el objetivo de armonizar las normas nacionales de los Estados Parte, fue, continuando con el trabajo empezado por el SGT 11, la elaboración de Nomencladores Nacionales. Estos recogen la normativa de cada país en “documentos de estructura homogénea sobre la base de una matriz y glosario de institutos acordados previamente”, actualizados por cada país según las modificaciones que se produzcan en sus legislaciones. Los Nomencladores sirvieron para relevar las asimetrías más importantes entre las legislaciones nacionales (Ferreira y Payssé, 2003: 57-58) y como “forma de ir preparando el terreno para la migra-

ción laboral” (funcionaria de Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015 en Brumat, 2016). Así, se incrementó la información sobre las normas nacionales de los socios en la materia.

El SGT 10 también continuó con la tarea de relevamiento de la ratificación de Convenios Internacionales de Trabajo comenzada por el SGT 11 en la Comisión de Principios. Así, luego de la lista de 34 convenios a ser ratificados en común por los países del Mercosur, acordó dos listas de ocho⁷ y diez⁸ convenios que debían ser ratificados en el corto plazo, de manera sucesiva y de acuerdo a su importancia. También analizó otros Tratados, Declaraciones y Pactos Internacionales que consagran derechos de carácter social y laboral, acordando, asimismo, una lista común de instrumentos a ser ratificados por los Estados Parte⁹ (Ferreira y Payssé, 2003: 58-59) y definiendo objetivos de agenda para los países en materia social.

Si bien estas propuestas no fueron objeto de tratamiento expreso por parte del GMC ni objeto de una resolución obligatoria, “el consenso logrado sirvió de guía para las decisiones internas de los países y para consensuar posiciones homogéneas” en foros internacionales, tales como la Conferencia Internacional de Trabajo. Sirvió también para promocionar la pronta ratificación de algunos convenios por parte de los países (Ferreira y Payssé, 2003: 599), ayudando a la armonización de estándares en la materia.

2.1.3.4 Mediados de los noventa: movilidad transfronteriza

En 1996 se continuó con las medidas para facilitar la movilidad transfronteriza. Así, para avanzar hacia la unificación de criterios entre los Estados sobre las características de los pasaportes, y a la propuesta 7/96 de la CCM (CMC, 1996) y el SGT 2 de “Asuntos Aduaneros” dentro de su recomendación número 39/96 (SGT2, 1996), se creó un modelo exclusivo de Tarjeta de Entrada y Salida (TES) a partir de las Resoluciones 58/96 y 74/96 (GMC, 1996b; GMC, 1996c), con su contenido en español y portugués, que debe ser rellenado por las personas que crucen la frontera y debe ser sellado por las autoridades migratorias de los Estados de Entrada y Salida. Dicha TES sería de obligatorio uso para las empresas de transporte internacional aéreo, fluvial-marítimo y terrestre dentro del

7 CIT N°29: Trabajo forzoso; CIT N°98: Negociación colectiva; CIT N°100: Igualdad en materia salarial; CIT N°105: Trabajo forzoso; CIT N°111: No discriminación en materia de empleo y ocupación; CIT N° 144: Consulta tripartita; CIT N°151: Condiciones de trabajo en la administración pública; CIT N° 154: Fomento de la negociación colectiva.

8 Entre los cuales se incluía el n°97: Trabajadores migrantes.

9 Los instrumentos seleccionados fueron: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

artículo 2 de la Resolución 74/96 (GMC, 1996c). En la Resolución 75/96 (GMC, 1996d), complementaria a las anteriores, se enumeran los documentos acreditativos de identidad y nacionalidad necesarios para cruzar la frontera, que ya no serían sólo los pasaportes¹⁰.

2.1.3.5 La Declaración Sociolaboral

En diciembre de 1998 se firmó la Declaración Sociolaboral (DSL), cuya ratificación, al igual que la del AMSS, llevó varios años: se logró el 1° de junio de 2005. Esta norma fue resultado de un largo proceso de negociación en el que se presentaron diversas propuestas.

La DSL constituyó un “hito” en la participación sindical en el Mercosur (Cortina y Robles, 2006: 207-208; Robles, 2004a: 31-32). Es ejemplo de un proceso de “acción colectiva transnacional”: los sindicatos buscaron incrementar su influencia política a través de la acción colectiva, e influyendo en los lineamientos de las negociaciones intergubernamentales (Grugel, 2005; Botto, 2004). Ferreira y Payssé (2003: 61) y Almeida Freitas (2007: 289) afirman que se trata del primer instrumento a nivel mundial de estas características, con un contenido elaborado en forma tripartita, resultado de una prolongada y compleja negociación.

La DSL resultante es un instrumento elaborado para “adecuar el libre tránsito de la fuerza de trabajo al calendario elaborado por las instancias del Mercosur que establecía al año 2005 para su reglamentación” (Almeida Freitas, 2007: 281), cuya flexibilidad le permitiría adaptarse a la posible evolución del PIR.

Ferreira y Payssé (2003: 61-70) agregan que la naturaleza declaratoria de la norma tenía diversos puntos a favor para quienes querían su ratificación. Primero, tenía un importante valor político y ético. Además, en su redacción se plasmaba el compromiso de actuar en consecuencia a lo declarado mediante “acciones positivas concretas”. También, al ser un instrumento susceptible de ratificación no requería incorporación posterior. Es decir, que era inmediatamente aplicable. A esto se suma que existía una experiencia anterior en un instrumento de esa naturaleza, la Declaración Presidencial de 1996 (Potrero de los Funes, San Luis, Argentina) que precedió al Protocolo de Ushuaia de 1998. Esta última consagra el Compromiso Democrático del Mercosur y resultó ser exitosa.

La DSL posee tres partes diferenciadas: un preámbulo, que contiene normas de especial trascendencia; un contenido sustantivo, es decir, los derechos y obligaciones que con-

10 Por Argentina: Libreta de Enrolamiento, Libreta Cívica, Documento Nacional de Identidad, Cédula de Identidad expedida por la Policía Federal, Pasaporte, Cédulas de Identidad otorgadas por los Gobiernos Provinciales (Hasta el 1.1.97). Por Brasil: Cédula de Identidad expedida por cada Estado de la Federación con validez nacional, Cédula de Identidad para extranjero expedida por la Policía Federal, Pasaporte. Por Paraguay: Cédula de Identidad, Pasaporte. Por Uruguay: Cédula de Identidad, Pasaporte (Anexo, GMC, 1996d).

sagra; y un contenido instrumental, o sea, las formas y mecanismos establecidos para asegurar la efectiva vigencia de los mismos (Ferreira y Payssé, 2003: 62). Aquí se tratan los que afectan a movilidad de los trabajadores de manera estricta.

Dentro del contenido sustantivo y entre los derechos individuales, la DSL garantiza la “igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación” de los trabajadores (art.1) y se establece el compromiso de los Estados de garantizar “la vigencia de este principio de no discriminación”. Se establece así el principio de trato nacional, necesario para el ejercicio de actividades laborales en el resto del bloque y para garantizar el derecho al establecimiento y residencia.

El art. 4 amplía al art. 1, instaurando el derecho de todo trabajador migrante, “independientemente de su nacionalidad”, a recibir ayuda, información, protección e *igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país* en el que estuviere ejerciendo sus actividades” (cursiva propia), conforme a las regulaciones domésticas de dicho país. En ese mismo artículo, “los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera”.

La Declaración también incorpora en su art. 7 los derechos de los empleadores a “organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales”.

Los arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 19 y 20 hacen referencia al respeto y la actuación de los gobiernos, de acuerdo a sus respectivas legislaciones nacionales.

La Declaración, como fue mencionado, sienta importantes bases para la igualdad de derechos en el mercado laboral para todos los ciudadanos del bloque, por lo que implicaría un “salto importante” en pos de flexibilizar la movilidad intrabloque (Perera, 2010). Ahora bien, no está exento de críticas. Tanto por su carácter jurídico (declaratorio, no vinculante), el no establecimiento de la libertad de circulación de trabajadores migrantes y la no inclusión de los familiares de los trabajadores migrantes, hace que no se pueda hablar de integración sino de cooperación regional (Schmitter, 2011). Otra crítica que recibe es que no prevé nuevos derechos para los trabajadores, diferentes de los ya garantizados en las legislaciones nacionales, por eso, “no los armoniza” (Almeida Freitas, 2007: 286-287).

En cuanto a los logros, primero, el carácter flexible de la Declaración permitía su posterior revisión¹¹ y ampliación. Se consideró que “los contenidos analizados de la dimensión social del Mercosur no deben ser percibidos como un dato definitivo, sino como

¹¹ La cual fue realizada en 2015, después de diez años de negociación.

un *nivel mínimo* de derechos sociales que serán progresivamente revisados y ampliados en conformidad con el proceso de integración”. El art. 24 incorporaba una naturaleza “dinámica, abierta y flexible y más fácilmente revisable que un Tratado”. Esto le otorgaba una “vocación de perfeccionamiento continuo, acorde a la consolidación y desarrollo de los aspectos sociolaborales” (Ferreira y Payssé, 2003: 61, cursiva propia).

Luego, parte de la doctrina sostiene que la DSL, al consagrar “derechos fundamentales que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad”, integra el *jus cogens*, siendo en consecuencia parte del “orden público internacional” de los Estados, que no se puede derogar, de carácter “automáticamente vinculante y obligatorio” (Ferreira y Payssé, 2003: 66-67). Esto materializa entonces la internacionalización de políticas en cuestiones puntuales, que sirven para la adopción de estándares mínimos para la defensa de los derechos de los trabajadores. Otros autores afirman (Pastori Filloi, 2007: 335-336) que la Declaración ha cobrado “trascendencia jurídica”, ya que los tribunales nacionales de los Estados miembro, “en numerosas ocasiones han hecho referencia a la misma y la han aplicado directamente como base jurídica para sustentar la pretensión del demandante”. Esto permitiría clasificarla como una norma “aplicable” y “exigible”. Además, “llama la atención esta jurisprudencia” ya que los Estados no la han contradicho llamando a la naturaleza “meramente declarativa” de la DSL. En algunos países, incluso, se han generado normas que hacen referencia a los principios adoptados en la DSL (funcionaria de Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015 en Brumat, 2016).

Con esto coinciden Robles (2004b) y Mansueti (2002) que reconocen que en lo inmediato se pensó que la Declaración sería poco relevante. Pero también se destaca que su contenido, junto con las facultades atribuidas a la Comisión Sociolaboral (CSL) como institución de monitoreo, la convertían en un instrumento con gran potencial para lograr los objetivos previstos. La CSL podría convertirse en una institución de compromiso y posible precursora de una mayor integración a través de sus funciones de recepción de demandas, formulación de agenda y eventualmente oferta de política.

2.1.3.6 Fines de década: la circulación del trabajo, el retorno a las cuestiones fronterizas y medidas específicas para simplificar trámites

Siguiendo con la línea de tratamiento de cuestiones fronterizas, en 1997 se firmó el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur (CMC, 1997b)¹² y en los años 1999 y 2000 continuaron los avances para la facilitación de flujos migratorios en áreas fronterizas.

El Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios tiene la misma estructura que el Acuerdo General de Comercio en Servicios (AGCS) de la OMC: adopta cuatro “mo-

12 Entró en vigor en 2005.

dos”, siendo el cuarto la presencia de personas físicas de un Estado Parte en el territorio de otro. Asimismo, incorpora los principios previstos en el AGCS: nación más favorecida, trato nacional y acceso a los mercados. También incluye anexos sectoriales, adoptados al año siguiente mediante la Decisión 9/98 (CMC, 1998b). Allí, al igual que en el AGCS, el ámbito de aplicación son personas físicas proveedoras de servicios de un Estado parte o empleadas por un proveedor de servicios de un Estado parte. El acuerdo “no será aplicable” a personas que busquen empleo ni “en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente”. Por ello, esta norma tenía un alcance muy acotado para los trabajadores migrantes, al igual que el AGCS (ver Panizzon, 2010a; 2010b).

Luego, en 1999, el FCES acordó el “Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte de Mercosur, Bolivia y Chile” (CMC, 1999a), que preveía la creación de una Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). En el marco de la Reunión de Ministros de Interior (RMI) se acordó y reglamentó un régimen especial para residentes de zonas fronterizas en el bloque: el “Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo en los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile”, y luego, la “Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo” (RMI, 1999a; RMI, 1999b; CMC, 1999b; CMC, 1999a; CMC, 2000a; CMC, 2000b). Así, se produjeron avances significativos en la regulación de los desplazamientos fronterizos.

A partir de lo establecido en todos estos acuerdos se creó la Credencial TVF, que permite, sólo a residentes de zonas fronterizas el cruce de la frontera con destino a una localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferente del resto de las categorías migratorias (lo que no sustituye a los documentos contemplados por la Resolución 74/96 del GMC, GMC, 1996c). Una vez cruzada la frontera, el titular de la credencial puede circular libremente dentro del área de cobertura geográfica delimitada por los Estados Parte colindantes de manera bilateral dentro de un plazo que, por lo general, no excede las 72 horas. Sin embargo, diversos funcionarios (funcionario gobierno de Uruguay, entrevista, Montevideo, 23/10/2015; funcionario gobierno de Uruguay, entrevista, Montevideo, 21/10/2015; funcionario gobierno de Paraguay, entrevista, Asunción, 29/7/2015; funcionario gobierno de Paraguay, entrevista, Asunción, 31/7/2015; funcionario gobierno de Argentina, entrevista, CABA, 4/12/2014 en Brumat, 2016) señalaron que el funcionamiento de la TVF no ha sido satisfactorio. Su implementación ha tendido a ser restrictiva debido, entre otras cosas, a que el kilometraje era “escaso” y a que no permitía ejercer actividades laborales ni estudiantiles.

Estas medidas, sumadas a otras decisiones del CMC y resoluciones del GMC (CMC, 1991; GMC, 1993; GMC, 1996b; GMC, 1996c; la GMC, 1996d), contribuyen con el intercambio económico y comercial, dinamizando la movilidad transfronteriza de las personas.

En el año 2000 se celebró el Acuerdo sobre Exención de Visas entre Estados Partes del Mercosur (CMC, 2000c), elaborado en el ámbito del Grupo de Servicios. El acuerdo es aplicable bilateralmente entre los países que lo incorporen ya que no se encuentra vigente¹³. No define el alcance del concepto de “trabajador”, sino que lo hace con respecto a cada una de las profesiones reguladas. Afecta a artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados (art. 1). No alcanza a trabajadores autónomos o trabajadores con vínculo laboral que reciban remuneración en el país de ingreso (art. 2.2). Es decir, tiene un ámbito de aplicación acotado a quienes presten servicios en un país miembro distinto del propio por plazos determinados y que sea básicamente personal jerárquico y de alta calificación, de manera muy similar a lo dispuesto en el AGCS. Su propósito es conceder beneficios a algunos nacionales de los países miembros, generalmente residentes en zonas fronterizas, con la documentación necesaria para desempeñar tareas remuneradas (Pastori Fillol, 2007: 335).

El acuerdo establece medidas en el área de regulación y facilitación de flujos migratorios, particularmente con respecto a la entrada y salida del territorio, residencia a corto plazo y ejecución de actividades laborales, particularmente en cuanto al establecimiento, residencia y visas.

Específicamente, dispone que los trabajadores a quienes aplique la norma “podrán tener acceso, sin necesidad de visa, al territorio de los demás Estados Partes, con múltiples ingresos, para estadías de hasta noventa (90) días corridos, prorrogables por un periodo equivalente hasta el límite de ciento ochenta (180) días anuales” (art. 2).

Siguiendo la línea de la liberalización de la circulación, residencia y ejercicio de actividades laborales en el área de servicios, en 2001 el Grupo Mercado Común, a partir de una recomendación de la Comisión Sociolaboral derivada del análisis de las memorias temáticas referidas al art. 16 de la Declaración Sociolaboral (Formación Profesional y Desarrollo de Recursos Humanos) y de un “amplio consenso” en la materia en la Comisión II del SGT 10 (Cortina y Robles, 2006: 213; Robles, 2004a: 34-35), sancionó la Resolución 59/01 sobre Formación Profesional (GMC, 2001). Allí se establecen medidas encaminadas a la armonización de estándares para eventualmente lograr “el reconocimiento de las calificaciones y saberes independiente de su modo de adquisición” (art. 4). Esto se realizaría a través de “acciones encaminadas a construir una visión integral y sistémica de la Formación Profesional, con participación de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores” (art. 1). Esta norma será complementada en 2003 con

13 De todas formas, las visas ya no son necesarias en la actualidad por la existencia del Acuerdo de Residencia (ver *infra*), si bien entre los órganos del Mercosur existe un debate acerca de esto. En 2011, el Grupo de Servicios del GMC elaboró un informe en el que señala que el Acuerdo de Residencia no cubre los casos previstos en la Visa Mercosur de 2003 (ver *infra*). Sin embargo, el FEM indicó que lo dispuesto en la Visa estaría “contemplado y superado por el Acuerdo de Residencia, ya que este exige menores requisitos y otorga mayores ventajas a sus beneficiarios” (Acta 4/11 del FEM en Mercosur, 2015: 111).

la Decisión del CMC 25/03, “Mecanismos para el Ejercicio Profesional Temporario”, cuyo objetivo es alentar el ejercicio de actividades y profesiones en la esfera de servicios a partir del reconocimiento mutuo de las mismas a través del otorgamiento de licencias y matrículas. Casi todos los representantes de empleadores, según entrevistas realizadas en Brumat (2016)¹⁴, han hecho referencia a la necesidad de establecer normas para el reconocimiento de las calificaciones profesionales como uno de los mayores desafíos para lograr la libre circulación de las personas en el Mercosur.

Los representantes de los trabajadores también destacaron la importancia del reconocimiento de la formación laboral, pero no sólo las de los profesionales, sino la de todos los trabajos que requieran cierta formación (Brumat, 2016).

No obstante, funcionarios entrevistados (entrevistas, Montevideo, 21/10/2015 en Brumat, 2016) observan que no se han logrado avances significativos en la armonización de categorías profesionales. Ninguno de los dos acuerdos entró en vigor. Esta materia sigue siendo uno de los “desafíos” pendientes en el Mercosur que destacan tanto empleadores como trabajadores.

Otra medida en el marco de la RMI orientada a la simplificación de trámites para la residencia y circulación de las personas es el Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos para Trámites Migratorios (CMC, 2000f), que enumera documentos¹⁵ exentos de traducción para trámites migratorios, con la excepción de que existan “fundadas dudas” al respecto de uno (art. 4). Esta norma es una medida puntual que simplifica los trámites en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios, particularmente, los trámites para la residencia. Este acuerdo se encuentra vigente y es implementado en la actualidad.

2.2 Políticas para la movilidad laboral en el Mercosur entre 2002 y hasta la actualidad

Hacia finales de 2002 se produjo un importante cambio en las políticas que se venían llevando a cabo hasta el momento: se aprobaron una serie de acuerdos que ampliaron notablemente los derechos de las personas migrantes en el PIR y así colaboraron con la liberalización de su circulación en el espacio Mercosur. Hasta este momento, como observa Novick (2010a: 22), y como fue visto en el capítulo anterior, el tratamiento de las migraciones dentro de los órganos del Mercosur era “marginal”, ya que no había un

14 Así lo expresaron representantes empresariales de Argentina (entrevista, CABA, 14/10/2015), Brasil (entrevista vía *Skype*, 16/11/2015); y Uruguay (entrevista, Montevideo, 23/10/2015).

15 Pasaporte, cédula de identidad, testimonios de partidas o certificados de nacimiento y de matrimonio, certificado de ausencia de antecedentes penales (art. 2).

órgano específicamente dedicado a la materia. Sólo se debatía en “espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social”.

A inicios de los 2000 comenzaba a hacerse evidente el patrón de emigración de los países de la región (ver Capítulo 3), ante la crisis política, social y económica vivida en la época. A su vez, en el nivel internacional, después del atentado sobre las Torres Gemelas de 11 de setiembre, los países desarrollados endurecerían notablemente sus políticas migratorias.

Ante estos sucesos, los gobiernos de los Estados del Mercosur decidieron tomar posición y adoptar nuevas medidas. Es entonces que se firmó el principal acuerdo e hito en la integración social del bloque: el Acuerdo de Residencia. Luego, si bien hubo continuidades, le siguieron una serie de normas y declaraciones con un carácter diverso de las de la década anterior.

Todo lo cual llevó a que en el Mercosur, “las diferentes instancias orgánicas (redefinieran) tanto sus pautas de discusión como su metodología de trabajo”. Por ejemplo, los órganos sociolaborales comenzaron a “organizar la discusión y la gestión técnica de las cuestiones relacionadas con el acceso al empleo, la formación profesional, la seguridad social, la salud laboral, etc., en torno a los principios” consagrados en el Acuerdo de Residencia en relación con la movilidad de los trabajadores y las personas. El SGT 10 que, como fue visto supra., había cambiado su objetivo de agenda de libre circulación a “migraciones laborales”, en esta década volvió a incluir a la libre circulación de trabajadores, que se constituyó en uno de sus “principales módulos de trabajo” (Pérez Vichich, 2005: 434).

Para Pérez Vichich (2011: 333-334), el cambio en el modelo de integración del Mercosur “en clave de modelo de desarrollo integrado y políticamente orientado” permitió que “las directrices en materia migratoria” recuperaran “su significación específica como factor de integración en sí mismas”. De manera similar, Margheritis (2015; 2013) considera que la agenda migratoria pasó a ser central como forma de revigorizar el Mercosur y que no desapareciese ante la crisis de principios de la década. De esta manera, para Pérez Vichich (2011: 333-334), se abandonó el unilateralismo de cada Estado en estas cuestiones, para dar un “salto cualitativo” y enfocar a las migraciones en un marco de “decisiones regionales”, dándoles un “tratamiento conjunto”.

Esta etapa se inaugura con el mencionado hito en la materia: el Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, que marcó el inicio de una nueva política regional en materia de circulación de personas.

2.2.1 El hito del Mercosur: el Acuerdo de Residencia

Los convenios que se aprobaron en 2002 son: a) el Acuerdo para la Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur (RMI, 2002a); b) Acuerdo para la Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile (RMI, 2002b); c) el Acuerdo para la Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur (RMI, 2002c); y d) Acuerdo para la Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile (RMI, 2002d). Esta serie de “normas institucionales” es conocida como “Acuerdos de Brasilia”.

Los acuerdos a) y b) tienen como fin que los “nacionales de un Estado Parte que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte” puedan “efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo” (art. 1), “con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado el peticionante y del criterio en el que pretendiere encuadrar su situación migratoria (art. 2). Las residencias a conceder podrán ser “temporaria o permanente, de conformidad con las categorías migratorias previstas en sus legislaciones internas” (art. 3). Es decir, estaban orientados a facilitar la regularización de la situación migratoria de los migrantes nacionales de los Estados firmantes que ya estuvieran residiendo en otro Estado Parte. Robles (2004: 30) y Cortina y Robles (2006: 204) destacan que el nombre de las primeras normas que expresan “la existencia de ‘ciudadanos del Mercosur’ y, por ende, una potencial ‘ciudadanía del Mercosur’”, si bien aclaran que se trata de un ‘detalle’ y que “el texto del tratado no aporta ningún elemento adicional”.

El Acuerdo de Residencia resultó ser la norma más importante en materia migratoria en el ámbito del Mercosur hasta el momento. En su preámbulo se establece que “la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”, reinsertando a la libre circulación en la agenda regional y ampliando su alcance a todas las personas, ya no sólo a los trabajadores. Asimismo, se afirma que se busca “fortalecer y profundizar el proceso de integración, así como los fraternales vínculos” entre los Estados firmantes, y “solucionar la situación migratoria de los nacionales” de estos Estados con el fin de “fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”. Los Estados se comprometen a “armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración” y, en este acuerdo, “establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Partes y Asociados”.

El objetivo del Acuerdo consiste en que “los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último”, es decir, sin salir del territorio del mismo, “mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4º”. Esto marca un cam-

bio con lo establecido en las políticas domésticas de los Estados Miembros del Mercosur hasta ese momento. Como indican Alfonso (2012: 47) y Brumat (2016), las legislaciones domésticas establecían que para obtener la residencia permanente las personas debían estar comprendidas en una “categoría” migratoria, generalmente vinculada al trabajo de la persona (típicamente, trabajador en relación de dependencia, estudiante, religioso, y otras, ver Brumat, 2016).

Las personas a las que se les permite realizar el trámite de residencia son, como fue mencionado, todos los nacionales de los Estados Parte, por lo que no se establecen categorías de migrantes (art. 3). Esta disposición la convierte en la norma con el alcance más amplio que existe en la materia en el Mercosur (Brumat, 2016). A estos nacionales se los define como “inmigrantes”: “son los nacionales de las Partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte” (art. 2).

El trámite de solicitud de residencia se podrá realizar tanto en la sede consular respectiva como ante los servicios de migración del país en el que se encuentren residiendo. Si el migrante se encuentra en situación de irregularidad, podrá realizar su trámite sin pagar multas ni recibir sanciones (art. 3). Los documentos requeridos son, para la residencia temporaria (que tendrá duración de hasta dos años): pasaporte, cédula de identidad o “certificado de nacionalidad”; partida de nacimiento y comprobante de estado civil; certificado de carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales (durante los cinco años anteriores de su arribo al país) y declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales; certificado médico (en caso de estar previsto en la legislación doméstica del país receptor); pago de tasa de servicios según la legislación doméstica del país receptor (art. 4).

Noventa días antes del vencimiento de la residencia temporaria se puede tramitar la residencia permanente frente a la autoridad migratoria del país receptor. Se requiere la misma documentación que en el artículo anterior (menos el certificado de nacimiento y estado civil) y se suma la “(a)creditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente” (art. 5). En caso de no presentarse en el plazo estipulado para el trámite, los migrantes “quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte” (art. 6).

La documentación requerida, así como la forma de gestión y los plazos establecidos, muestran la voluntad de adopción de una política expansiva que tenga un impacto extendido en la población migrante intrarregional. Es una normativa que busca simplificar procesos y requisitos y así hacer que la residencia sea accesible.

Quienes hayan obtenido la residencia mediante lo establecido en este Acuerdo podrán “entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción” (no se

establece un plazo máximo de estadía fuera del país receptor. Además, podrán “acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país”. Es decir que con este acuerdo se establece el principio de trato nacional (que se repite en los arts. 7 y 9) y la igualdad entre nacionales de los Estados Parte del Mercosur. Las excepciones previstas son por “razones de orden público y seguridad pública” (art. 8).

El art. 9 otorga derechos a los inmigrantes y los miembros de sus familias, afirmando la igualdad de derechos civiles, el derecho a la reunificación familiar, el trato igualitario con nacionales, el derecho a transferir remesas, los derechos de los hijos de inmigrantes, asegurándoles capacidades plenas y acceso a la educación (aún en caso de irregularidad migratoria) y se establece el compromiso de llegar a un acuerdo en materia previsional.

El art. 10 prevé la “promoción” de medidas para “impedir el empleo ilegal” de los migrantes en el territorio de otros países, para lo cual se adoptarán “mecanismos de cooperación”, sanciones (a los empleadores que contraten a inmigrantes de modo ilegal) y campañas de difusión sobre los derechos de los migrantes.

En el art. 11 se establece que el “Acuerdo será aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes”, por lo que la legislación doméstica en la materia será aplicable solo en caso de ser más favorable para el migrante. Con respecto a esta normativa, el art. 7 dispone que “(l)as Partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración, así como, en caso de producirse sus ulteriores modificaciones”, lo que se realiza en el marco del FEM (Mercosur, 2015). También, según el mismo artículo, la legislación interna será el marco dentro del cual se ejercerá el “tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles”.

Es decir que el Acuerdo de Residencia, la norma más importante del Mercosur en materia de migraciones hasta la actualidad, forma parte de la normativa institucional que prevé medidas y herramientas para el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios. No toma medidas con respecto a la entrada y salida de personas del territorio ni que afecten la ejecución de actividades laborales en sentido estricto. Al establecer una “categoría” tan amplia de personas que pueden acceder a la residencia (“nacionales del Mercosur”), algunas de las herramientas que afectan la ejecución de actividades laborales (tales como los visados), son superadas por este Acuerdo, que también incluye los principios de igualdad de trato y reunificación familiar.

En cuanto al área de fortalecimiento institucional, el art. 13 establece que la solución a los “conflictos que se originen en el alcance, interpretación y aplicación del presente Acuerdo se solucionarán conforme el mecanismo que se encuentre vigente al momento

de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre las Partes”. Entonces, no se crea una institución para la solución de controversias, sino que esta se deja en manos de acuerdos entre los Estados (al igual que en los Acuerdos de Regularización Migratoria, mencionados en a) y b) al inicio de esta sección). En la práctica, las controversias son resueltas de manera informal en el FEM (Acosta, 2014).

2.2.1.1 Críticas y elogios

Para Cortina y Robles (2006: 119), esta norma implica “un cambio radical de enfoque frente a las migraciones” al constituir una “autolimitación de los Estados firmantes” en cuanto a la admisión de sus residentes. Para autores como Cardesa Salzmann (2007: 531), “sienta las bases para la instauración de la libre circulación de trabajadores en el Mercado Común del Sur”. Pérez Vichich (2007:263; 2005:433) y Robles (2004:14) consideran que no se establece la libertad de circulación de trabajadores.

Algunos funcionarios entrevistados (entrevistas, Montevideo, 19/10/2015; 22/10/2015; CABA, 17/12/2013 en Brumat, 2016) coinciden en que, como resultado del Acuerdo de Residencia, una persona que tiene el derecho a residir en otro Estado Parte del Acuerdo puede llegar a tener dificultades para pasar la frontera, por ello lo consideran insuficiente. Para Robles (2004: 14), resulta crucial la desvinculación “de la situación laboral del trabajador migrante el otorgamiento de ‘la residencia’, limitando las causales de denegación de la residencia a causales objetivas relacionadas con la conducta delictiva del migrante” lo cual para el autor aumentaría “notablemente” el “grado de libertad del trabajador en el proceso migratorio”, “hasta el punto de pensar que, en dichas condiciones, la migración irregular proveniente de los países involucrados debería prácticamente desaparecer” (Robles, 2004:14). Acosta (2014) y Acosta y Geddes (2014) destacan que esta disposición hace que el Acuerdo de Residencia sea más “progresista” que las regulaciones europeas para la residencia de las personas, debido a que las últimas disponen la necesidad de contar con recursos para no ser una “carga” para el Estado receptor.

Lisbôa Gruppelli (2009: s/p) está en desacuerdo con lo señalado por Robles (2004). Para ella, este Acuerdo “condiciona” la libertad de tránsito y residencia de los mercosureños la obligatoriedad de residir y trabajar en el Estado receptor (debido al requisito de presentar “medios de vida lícitos” para obtener la residencia permanente), con lo que concuerdan Asa y Ceriani (2008). Estos dos autores también agregan que los costos de los trámites muchas veces dificultan a los migrantes la obtención de la documentación. Lisbôa Gruppelli (2009: s/p) critica que no se prevea la adquisición de derechos políticos por el migrante residente. En su visión, para conseguir la libre circulación mencionada en el preámbulo del Acuerdo, se deberían otorgar derechos ciudadanos, ligados a la participación política de los migrantes.

Para Pérez Vichich (2007: 263; 2005: 433), esta norma, que es la más importante a nivel “intergubernamental en la materia”, abre “nuevos caminos para la profundización del proceso de integración”. En su visión, es el primer intento “de establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes a la región Mercosur y los ciudadanos de terceros países”, al establecer el criterio de nacionalidad lo que, para Margheritis (2015: 60, traducción propia) lleva hacia una “noción incipiente de ciudadanía regional”. Pérez Vichich también destaca que es una “base para la construcción de la ciudadanía social” ya que, si bien las disposiciones de la norma “no están vinculadas a ningún concepto de ciudadanía”, al permitir el acceso al trabajo y a “todos los beneficios sociales que cada país otorga a los trabajadores por cuenta ajena, independiente o en prestación de servicios”, “desbloquea el camino para avanzar en las garantías y derechos que deben acompañar a los ciudadanos como trabajadores en todos los territorios” (Pérez Vichich, 2007b: 20). Mármora (en Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005: 56-57¹⁶) considera que este Acuerdo es muestra de la “relevancia creciente” de las migraciones en el PIR del Mercosur. Para el autor, la importancia de esta norma tiene que ver con la internacionalización, que implica: tiene como marco la Convención Internacional para los Trabajadores Migrantes (CITM) y otorga facilidades de residencia que “se acercan a las que otorga la Comunidad Europea” (actual UE). Acosta y Freier (2015: 182), si bien concuerdan, destacan que hay “un gran número de artículos” en el Acuerdo que “requieren interpretación o que simplemente no otorgan toda la información necesaria para poder ser aplicados de una manera homogénea y coherente en toda la región”. Un ejemplo de esto es que no se detalla el grado de parentesco necesario para la reunificación familiar, con lo que coincide Lisbôa Gruppelli (2009: s/p). Esta autora (2009: s/p, trad. propia), sin embargo, destaca la importancia de conceder la posibilidad de regularización a los inmigrantes en situación irregular, independientemente de la forma en la que hayan ingresado al territorio del Estado receptor. Esto se puede ver como un paso importante para eliminar la criminalización de los inmigrantes en esta situación. A pesar de esto, para ella, “tal vez el mayor déficit de este Acuerdo sea el hecho de que produce efectos solamente de forma bilateral entre el inmigrante residente y el (...) país de recepción”. Es decir, que no existe una manera de validar este territorio para cualquier Estado del bloque, de manera que los residentes obtengan “derechos de forma intrínseca y uniforme en toda la esfera Mercosur”. O sea, el Acuerdo no establece el derecho a la residencia regional.

Con respecto a la entrada en vigor, el Acuerdo tardó siete años en hacerlo. El mecanismo establecido en el art. 40 del POP y los problemas que acarrea en cuanto a la operatividad de las normas Mercosur (ver Torrent y Lavopa, 2010; Bouzas, 2005) son notables en el caso del Acuerdo de Residencia.

16 Quienes recogen todo lo expresado por los participantes en el Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional organizado por la CEPAL, llevado a cabo en Santiago de Chile en agosto de 2005.

Argentina fue el primero en ratificar e internalizar el Acuerdo, en julio de 2004, así como el primero en incorporar sus principios en su ley de migraciones. Le siguió Brasil, en agosto del mismo año. Uruguay lo hizo en 2006 y Paraguay internalizó el Acuerdo en julio de 2008 e hizo el depósito en julio de 2009, fecha en la que finalmente entró en vigor. Esta tardanza en la ratificación fue la que llevó a Argentina a aplicar unilateralmente el Programa Patria Grande. Asimismo, los países que tenían un interés en la pronta vigencia de la norma, la negociaron de manera bilateral. Argentina y Brasil, los dos principales impulsores de la misma, lo hicieron en agosto de 2006, Brasil y Uruguay en octubre de ese mismo año.

La tardanza en la ratificación tiene diversas causas, en su mayoría, domésticas. Están relacionadas tanto con pujas políticas en los Congresos nacionales como con las instituciones dedicadas a las migraciones al interior de cada Estado (ver Brumat, 2016).

2.2.1.2 La aplicación del Acuerdo de Residencia

La aplicación del Acuerdo ha tendido a ser divergente en los países. La CSM (2014) y la OIM (2018a) realizaron estudios sobre su aplicación. La OIM (2018a: 13-15) destaca cuatro aspectos positivos. Primero, que el Acuerdo “habilita a las personas migrantes a poder ser contratadas cumpliendo con la legislación laboral vigente en los países receptores, es decir, amplía el rango de oportunidades ocupacionales y brinda la oportunidad de ser un trabajador protegido”. Segundo, que la mayoría de los países de la región han modificado sus leyes migratorias en línea con lo establecido en el Acuerdo. Tercero, desde su implementación se han reducido los tiempos de gestión y se ha facilitado la tramitación de residencias. Por último, que el Acuerdo se convirtió en una “herramienta fundamental para promover la equiparación entre los migrantes y los nativos” en el acceso a derechos.

Ambos informes (CSM, 2014 y OIM, 2018) encontraron que algunos países, como Argentina, Brasil y Uruguay, han tendido a facilitar los trámites, por ejemplo, dejando de requerir algunos documentos (como el certificado médico y la partida de nacimiento y acreditación de estado civil, estos últimos, sólo para demostrar filiación, Argentina y Uruguay dejaron de pedir demostración de medios de vida lícitos). Argentina ha sido el país que más residencias otorgó (el 75% del total), secundado por Chile y Brasil. Brasil y Uruguay, y Uruguay y Argentina han realizado convenios bilaterales para otorgar residencias permanentes de manera directa a sus nacionales¹⁷. Se encontró que hubo un gran aumento en la cantidad de residencias otorgadas a los nacionales del Acuerdo a partir de su implementación en todos los Estados Parte, debido a que los principales receptores han tendido a aplicarlo de manera expansiva (la OIM calcula que desde la entrada en

¹⁷ Realizados por reciprocidad, dado que Uruguay en su ley 19.254 establece el otorgamiento directo de residencias permanentes a nacionales del Mercosur y Estados Asociados.

vigencia del Acuerdo, se otorgaron casi 3 millones de residencias en todos los Estados Parte).

Ambos estudios identificaron algunos problemas: primero, la tramitación de la residencia en las representaciones consulares de los países, y segundo, “la carencia de un criterio de ingreso (por frontera) para los nacionales de la región cuya intención es tramitar la residencia para permanecer en dichos países”, ya que lo deben hacer bajo la categoría de turistas, lo que es “inadecuado” y “genera restricciones o conflictos con la normativa que regula el ingreso de personas por motivos de descanso o esparcimiento” (CSM, 2014: 34). El principal aspecto negativo destacado por la OIM (2018a) es el hecho de que algunos países (entre ellos, Brasil y Paraguay) impongan como requisito para la residencia permanente la posesión de un empleo de carácter regular en un establecimiento registrado ya que, dada la alta informalidad en la región, se convierte en un criterio restrictivo. Otras dificultades son la exigencia de requisitos no establecidos en el Acuerdo de Residencia, como constancia de ingreso al país, requerida en Argentina, la extensión del tiempo para obtener el turno y gestionar el trámite (particularmente en Brasil), el reducido horario de atención de las oficinas que realizan el trámite (particularmente en Argentina) y la orientación e información “deficiente” que se da al migrante (en Brasil se añaden dificultades relativas al desconocimiento del idioma) (OIM, 2018a: 51).

2.2.2 La Visa Mercosur y el Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales

Una de las medidas elaboradas a inicios del nuevo periodo en la agenda migratoria del Mercosur marcaba una continuidad con la etapa anterior: la Visa Mercosur. Elaborada en el Grupo de Servicios, la Decisión del CMC 16/03 (CMC, 2003) se basa en el objetivo de completar la liberalización del comercio de servicios. Es una medida que pretende adoptar reglas comunes para liberalizar la circulación temporaria de personas físicas proveedoras de servicios, y tiene en cuenta el “objetivo de implementar políticas de libre circulación de personas en el Mercosur, tal como lo dispone el artículo 1 del Tratado de Asunción” (preámbulo), en línea con lo dispuesto en el Acuerdo de Residencia.

No define el alcance del concepto de “trabajador”, sino que lo hace con respecto a cada una de las profesiones reguladas. Las personas a las que aplica la medida son gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior (art. 1 del anexo)¹⁸, de manera similar al anterior Acuerdo para Exención de Visas del 2000. La Visa Mercosur se “exigirá” a nacionales de los Estados Partes que realicen “actividades remuneradas” en “el Estado Parte de origen o en el Estado Parte receptor”, por dos años,

¹⁸ En el art. 8 del anexo se define cada una de estas categorías.

prorrogables hasta un máximo de cuatro años. La vigencia de la Visa Mercosur está vinculada a la duración del contrato, con el máximo de tiempo recién mencionado (art. 2 del anexo). Entre los documentos que se requieren para la concesión y prórroga de la Visa, figura el contrato, certificado de salud y el curriculum vitae (art. 3 del anexo). Además, se preveía la posibilidad de cancelación de la Visa y deportación, en caso de que la persona portadora de la misma ejerciese una “actividad distinta de aquella para la cual fue autorizado” (art. 9).

El Acuerdo establece medidas en el área de regulación y facilitación de flujos migratorios, residencia a corto plazo y ejecución de actividades laborales, particularmente en cuanto al establecimiento y residencia y visas, dejando de lado aspectos tales como la reunificación familiar.

El año siguiente, siguiendo la misma línea de la norma anterior, se firmó el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales, mediante la Decisión 32/04 del CMC (CMC, 2004).

Se basa en la necesidad de “transmitir a la sociedad en su conjunto los beneficios concretos del nivel de integración alcanzado por los Estados Partes del Mercosur”, una de las principales debilidades del bloque identificadas tanto por funcionarios gubernamentales, de organismos internacionales, como por representantes sindicales y empresariales¹⁹. Con este fin, se considera que resulta conveniente “avanzar en la eliminación de los obstáculos existentes para el establecimiento de empresarios de un Estado Parte en el territorio de los otros Estados Partes del Mercosur” (preámbulo, CMC, 2004).

Para ello, se dispone que los empresarios nacionales del Mercosur “podrán establecerse en el territorio de cualquiera de los otros Estados Partes, para el ejercicio de sus actividades, sin otras restricciones que las emanadas de las disposiciones que rijan las actividades ejercidas por los empresarios en el Estado receptor” (art. 1).

Las actividades previstas en el Acuerdo son: inversores; miembros del “directorio, administrador, gerente y representante legal de una empresa beneficiaria del presente Acuerdo, en los sectores de servicios, comercio o industria, incluyendo las transferencias intra-corporativas”; y miembros del Consejo de Administración (art. 2). En el art. 3, al igual que en muchas otras normas del Mercosur, se establece la igualdad de trato, pero aquí, para el “establecimiento y el libre ejercicio de sus actividades empresariales (...)

19 Numerosos entrevistados han hecho referencia la falta de información a los ciudadanos Mercosureños de sus derechos, y por lo tanto, de “empoderamiento” y puesta en práctica de los mismos (funcionario gobierno de Brasil, entrevista, Brasilia, 11/8/2015; funcionario del gobierno de Paraguay, Asunción, 29/7/2015; funcionario de la OIM, Asunción, 28/7/2015; representante empresarial de Brasil, entrevista vía *Skype*, 16/11/2015, representante sindical Argentina, entrevista, CABA, 7/7/2015 en Brumat, 2016).

agilizando los trámites para el otorgamiento de permiso de residencia y para la expedición de los respectivos documentos laborales y de identidad empresariales”.

El otorgamiento de las residencias temporarias o permanentes sería dispuesto según la legislación nacional, la que les permitiría también “su instalación” con los miembros de su familia (definidos también según la legislación nacional) y el ejercicio de su actividad empresarial (art. 4).

El art. 5 insta a los Estados a cooperar “con el objetivo de armonizar su normativa interna para que los empresarios nacionales de cualquiera de los Estados Partes puedan realizar las actividades inherentes a su desempeño empresarial en el territorio del Estado receptor”.

Las disposiciones de este Acuerdo son mucho más limitadas que las previstas en el Acuerdo de Residencia. Se toman medidas en el área de regulación y facilitación de los flujos migratorios, particularmente que regulan la residencia de un número muy reducido de personas en el territorio de los Estados parte; y que afectan la ejecución de actividades laborales. No se da una definición de trabajador, sino que se definen categorías muy puntuales de “empresarios” y “actividades empresariales”. No se prevén excepciones.

Si bien los dos acuerdos prevén la agilización de trámites para actividades y movilidad empresarial, las disposiciones relativas a visados y residencia fueron superadas por el Acuerdo de Residencia, elaborado con anterioridad a estas normas. Ninguno de los dos acuerdos fue ratificado ni aplicado. Esto podría ser una muestra de la falta de comunicación entre distintos órganos del Mercosur, señalada por muchos funcionarios²⁰.

2.2.3 Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios

En la Reunión Extraordinaria de Ministros de Interior del Mercosur, celebrada en Santiago de Chile, el 7 de mayo de 2004, se firmó la Declaración de Santiago que “[c]onsiste en una Declaración política conjunta que fija una posición común sobre las migraciones que pretende dar una fuerte señal de integración, de respeto a los derechos humanos de los migrantes y del reconocimiento positivo de su contribución pasada y actual al desarrollo económico, social y cultural de los países” (Mercosur, 2015: 35).

En la Declaración se incluyen los principios de igualdad de trato (preámbulo y art. V) y reunificación familiar (art. VI). El art. V también incluye la postura del bloque frente al resto del mundo: los países requerirán a los “[p]aíses extra-bloque otorgar un tratamien-

20 Funcionario OIM (entrevista, CABA, octubre de 2014); Funcionario Paraguay (entrevista, Asunción, 29/7/2015); representante de la CCSCS (entrevista, CABA, 8/9/2015) en Brumat (2016).

to justo y humanitario a los inmigrantes de nuestra región, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios”.

Retoma los principios establecidos en el Acuerdo de Residencia al expresar que “la aceptación de que la regularidad migratoria es condición indispensable para lograr la plena inserción del migrante en la sociedad de recepción (preámbulo) para lo cual se busca “[f]ortalecer las iniciativas en curso para facilitar y regularizar los flujos migratorios entre los países de la región” (art. II), lo que colabora con la regionalización de las políticas migratorias. En esta línea, se resalta “la importancia utilizar los mecanismos de la coordinación y cooperación entre organismos migratorios, poniendo énfasis en el intercambio de información” (art. XII), lo que incrementa la previsibilidad de los acuerdos, la legitimidad de las políticas y la confianza entre los Estados miembros (Abbott y Snidal, 1998; Martin y Simmons, 1998).

Se reconoce el “importante rol de los trabajadores migrantes” como “valioso capital social que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria” (preámbulo). Es decir, se pondera el aporte social y económico que realizan los migrantes en línea con los principios de la CSM. Si bien se aclara que no se debe “tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal”, también se reconoce “el derecho de los Estados de ejercer el adecuado control de sus fronteras” (art. VII) (RMI, 2004).

La Declaración de Santiago se convirtió en el “sello distintivo” del FEM (Alfonso, 2012: 43). Los principios incluidos en ella fueron retomados en todos los debates posteriores en materia migratoria. Además, se convirtieron en la base de la posición común del Mercosur frente al resto del mundo en materia de migraciones. Por ello, fue presentada por el bloque regional en diferentes ámbitos internacionales tales como el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones y Desarrollo (Nueva York, 2006), el Foro Mundial de Migración y Desarrollo (Bruselas, 2007 y Filipinas, 2008) (Alfonso, 2012: 44).

2.2.4 El FEM durante los 2000: la actualización de instrumentos formulados en los noventa y el control fronterizo

Desde su creación, el FEM buscó “unificar” el debate sobre cuestiones migratorias en el Mercosur. Para ello, decidió centralizar las instancias que funcionaban dentro de la RMI²¹. En la práctica se ha dedicado mayormente a resolver cuestiones técnicas o burocráticas, particularmente relacionadas con la dispersión y la fragmentación de normas en la materia, así como su falta de incorporación por parte de los Estados Miembros. Otros temas que fueron tratados fueron el pasaporte Mercosur (Acta 1/06 en Mercosur, 2015:

21 El Grupo de Trabajo sobre control Migratorio y la Reunión de Directores de Migraciones (Acta 3/05 en Mercosur, 2015: 43), creada por el mismo FEM en 2004.

47, tema que no volvió a ser debatido posteriormente), se realizó un Acuerdo sobre Verificación de Documentación de Ingreso y Egreso de Menores (RMI N° 2/06) y diversas capacitaciones a funcionarios.

En los temas relativos a la circulación de personas, se realizaron tres acciones principales: la estandarización del plazo de 90 días para turistas ciudadanos del Mercosur (CMC, 2006); adopción de una Resolución que reemplazara a la 75/96 del GMC (ver *supra.*) y la modificación del Acuerdo de Recife (ver *supra.*).

El objetivo del primero es que “siempre sea de 90 días el plazo de residencia legal que se otorga a los turistas” Mercosureños al ingresar a otro país del bloque. Se explicita que es potestad de los Estados el “no admitir el ingreso de personas a su territorio, de conformidad a lo establecido en sus legislaciones internas” (art. 2).

Hasta ese momento, el plazo era “de hasta noventa días”, lo que, en algunas ocasiones, llevó a “abusos por parte de las autoridades de frontera” (Alfonso, 2012: 41). El mecanismo de solución de controversias previsto es el “vigente en el Mercosur” (art. 4).

De esta manera, se armonizó regionalmente una herramienta que regula la entrada y salida de personas del territorio, reduciendo los costos de la gestión de la movilidad transfronteriza.

Su funcionamiento fue exitoso según la revisión hecha en 2010 (Acta 1/10 en Mercosur, 2015: 89).

En 2008 se llegó a un acuerdo final sobre Acuerdo de Documentos de Viaje de los Estados Parte y Asociados del Mercosur (Acta 3/08 en Mercosur, 2015: 66), que incluye un listado de documentos actualizado, y se derogó la Resolución 75/96 del GMC (GMC, 2008)²², pero nunca se alcanzó el objetivo enunciado en 1993 de realizar un documento único para viajes intra y extra regionales del Mercosur.

En línea con las cuestiones documentales, en 2009 se presentó un proyecto de acuerdo sobre simplificación de legalización de documentos, para “desburocratizar” y “avanzar” en la integración regional mediante la facilitación de los trámites migratorios. Se listaba una serie de documentos públicos (art. 2) que estarían exentos de intervención consular y legalización en cancillerías (art. 3), con excepciones (arts. 4 y 5) (Anexo IV en FEM, 2009a). Después de ser debatido en las reuniones subsiguientes, se decidió elevarlo para aprobación de la RMI (FEM, 2009b) que, mediante el Acuerdo 1/09 lo elevó al CMC, que aún no lo ha aprobado.

²² Modificado en 2011 mediante la Decisión 14/11 (CMC, 2011), en 2014 por la Decisión 37/2014 y en 2015 por la Decisión 46/15.

Con respecto a la actualización del Acuerdo de Recife, ya en 2008 se había consensuado “avanzar en la determinación de los datos mínimos que debieran tener los registros migratorios, teniendo en cuenta la posibilidad en un futuro de realizar intercambios de información de los tránsitos migratorios en la región” (Acta 2/08 en Mercosur, 2015: 65).

En 2012 se consensuó un proyecto de Decisión que aprueba el Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife y se lo elevó a la RMI (Acta 2/12 en Mercosur, 2015: 115). En dicho Acuerdo se prevén dos tipos de control fronterizo integrado: simultáneo y por reconocimiento recíproco de competencias, en base a criterios y principios establecidos de común acuerdo (FEM, 2012, Anexo III). El novedoso sistema de delegación de competencias propuesto originalmente por Argentina no está incluido, pero hasta 2017 se seguía debatiendo en el FEM con los órganos fronterizos del Mercosur pertinentes.

2.2.5 El Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur

A fin de 2010, el CMC aprobó la Decisión 64/10 (CMC, 2010a), el Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur), cuya conformación será “progresiva” (art. 1) y que deberá estar “íntegramente implementado” para el 30º aniversario del Mercosur (2021) (art. 7). Dicho aniversario sería la ocasión para “consolidar conjunto de derechos fundamentales y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Partes del Mercosur” (preámbulo).

Se trata de una “compilación de derechos fundamentales y beneficios a favor de los nacionales de los Estados Partes del Mercosur y sus familias, con base a los instrumentos normativos adoptados por el Mercosur”²³. Es decir, no prevé nuevos derechos ni instituciones, sino que se trata de una compilación de normas y planificación de simplificación y agilización de algunos trámites y acciones para los nacionales del Mercosur.

Se basa en los objetivos ya dispuestos en “los Tratados Fundacionales del Mercosur y en la normativa derivada”:

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur.
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación (art. 2).

Por lo que se reiteran derechos, particularmente el de igualdad de trato, ya previstos en otros instrumentos legales Mercosureños.

23 Cartilla de la Ciudadanía, instrumento *online*, disponible en <http://www.cartillaciudadania.Mercosur.int/> (visitado en enero de 2016).

En el art. 3 se enumeran elementos del Plan y las instituciones del PIR que estarán a cargo de llevarlas a cabo. Entre ellos, varios hacen referencia a las migraciones intrarregionales. El primer punto está específicamente dedicado a la circulación de personas. Los dos objetivos son:

“1.1 Facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio Mercosur; 1.2 Simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios”. Los órganos encargados serán la Reunión de Ministros de Justicia, el FEM y el Comité Técnico n°2 de la CCM, “Asuntos Aduaneros”.

El segundo punto es la gestión de las fronteras. Los objetivos son: “2.1 Plena implementación y ampliación gradual de las Áreas de Control Integrado; 2.2 Revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos; 2.3 Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas”. Los órganos que estarán a cargo de esto son: el FEM, el CT 2, “Asuntos Aduaneros” y el Grupo ad hoc de Integración Fronteriza del GMC.

El tercer punto hace referencia a los documentos de identificación, para lo cual se busca la “armonización de las informaciones para la emisión” de los mencionados documentos y la “[i]nserción de la denominación “Mercosur” en las cédulas de identidad nacionales. El FEM y el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) estarán a cargo de estas tareas.

En el punto cuatro se prevén algunos objetivos para simplificación de trámites consulares, como exoneración de traducción y legalización de documentos.

El quinto punto, dedicado a “trabajo y empleo”, tiene entre sus objetivos la revisión de la DSL²⁴, el “fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Sociolaboral” y el “[d]esarrollo de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores”. Los órganos a cargo serían la RMI y el SGT 10. En relación a esto, el sexto punto busca la integración de los registros de información previsional y laboral para la agilización de la concreción de los beneficios, en línea con los problemas de implementación señalados por los entrevistados.

El punto 11 introduce un elemento novedoso: los derechos políticos. Allí se busca:

“[e]valuar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un

24 Que se realizó en 2015.

Estado Parte del Mercosur que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del Mercosur”.

Es decir que no se otorgan nuevos derechos, sino que se busca evaluar la posibilidad de otorgarlos, sin modificar las legislaciones domésticas. Este Plan está sujeto a actualizaciones y/o modificaciones por parte del CMC, en base a las recomendaciones realizadas por el Alto Representante General del Mercosur (art. 4), figura que fue también creada en ese momento (mediante la Decisión 63/10, CMC, 2010b) y que fue suprimida en 2017.

En el art. 6 se encarga a los órganos mencionados en el art. 3 elaborar un cronograma de trabajo de hasta 10 años “para la implementación progresiva de los elementos que integran el Plan de Acción”. Pero algunos funcionarios encuentran dificultades para alcanzar esta ciudadanía (entrevista, Montevideo, 19/10/2015; entrevista, CABA, 9/10/2014 en Brumat, 2016).

2.2.6 Finales de la etapa: negociaciones en curso

También en 2010, en la Declaración de Brasilia (RMI, 2010), que hace referencia a la libre circulación de las personas como objetivo, se decidió “no dar continuidad” a las tramitaciones internas para la ratificación de la Visa Mercosur y los Acuerdos para la Regularización Interna de los Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile, por haber sido superados por acuerdos posteriores (ver supra.). También se resuelve avanzar en la ratificación del Acuerdo de Residencia, el Acuerdo sobre Documentos de Viaje, el Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos, el Acuerdo de 90 días para turistas, entre otros.

En el marco del Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, y según lo establecido en él, el FEM elaboró su propio Plan de Acción (FEM, 2011, Anexo X), en el que pone plazos, otorgados a cada Presidencia Pro Tempore, para alcanzar un listado de acuerdos. Entre ellos figuran:

El Acuerdo Único Migratorio²⁵ (Acta 1/11 en Mercosur, 2015: 103), la modificación del Acuerdo de Recife, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Integradas, negociado por una Comisión Especial Interministerial, que prevé incorporar a la Tarjeta TVF la habilitación para trabajar y estudiar (OIM, 2012a: 40); y varios acuerdos para simplificar trámites documentales.

25 Este proyecto es una compilación de todas las normas y derechos ya previstos en el Mercosur (ver FEM, 2013, Anexo V). Se comenzó a negociar pero al no haber acuerdo sobre el mismo la negociación fue suspendida en 2017 (Acta 4/2017 del FEM).

El SGT 10, a partir del mandato dado en el Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, elaboró el Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el bloque, aprobado por el GMC en 2015. El mismo tiene dos ejes: “libre circulación de trabajadores en el Mercosur” y “libre circulación de trabajadores en el Mercosur en zonas de frontera”. En cada eje hay distintas dimensiones de política, para las que se prevén objetivos y tareas específicas con el objetivo de “promover la circulación de trabajadores del Mercosur con vista a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes” (art. 1) (GMC, 2015). Hasta la actualidad (noviembre 2018), el SGT 10 se encuentra trabajando en distintas áreas de este Plan²⁶. La OIT (2016b) lo destaca como una “buena práctica” regional en materia de migraciones laborales.

También se renovó el acuerdo de documentos de viaje (CMC, 2015b) y se actualizó a la TES con un acuerdo sobre registración migratoria electrónica (CMC, 2015a).

En 2017 (FEM, Acta 2/17) se propuso “transformar” la TVF en un documento de viaje, a nivel de una cédula de identidad, documento de identidad o pasaporte. Esta modificación aún se está negociando.

En 2016 la DNM argentina presentó un proyecto titulado “Acuerdo sobre calificación migratoria de ingreso por nacionalidad Mercosur” para terminar con uno de los problemas de aplicación del Acuerdo de Residencia (ver sección 2.2.1.2 de este informe): la categoría con la cual ingresan los nacionales del Mercosur al territorio de otro Estado miembro. El proyecto está aún siendo tratado en el FEM.

Estos desarrollos llevan a que autores como Acosta (2018) definen al régimen para la movilidad de las personas en la región como uno basado en cuatro principios básicos: no discriminación, no criminalización de la migración irregular, el derecho a migrar como derecho fundamental y las fronteras abiertas. Para Lavenex (2018), estos desarrollos son comparables a los de la Unión Europea, pero nota que la implementación es “irregular”. Para Geddes y Vera Espinoza (2018) en cambio, el actual régimen refleja una dualidad entre protección y control que se resuelve con un mayor énfasis en la “gestión” de las migraciones. Acosta y Geddes (2014) critican la falta de un organismo judicial supranacional para asegurar la implementación de las normas.

²⁶ Sobre los avances en cada uno de los puntos de este Plan, ver Ruggirello (2015).

Capítulo III

Caracterización de la migración laboral en los países del Mercosur

En este capítulo se presentan los datos cuantitativos que sirven para ilustrar la magnitud del fenómeno migratorio y las formas y características que estos flujos adoptan a lo largo del tiempo, es decir, sus patrones. También se proveen, sistematizan y comparan datos correspondientes a diversos periodos, enfocándose en los inicios y fines de los noventa, y los 2000 para poder realizar una lectura crítica de los mismos, contrastar y evaluar la evolución de los procesos. Asimismo, se brinda información sobre los niveles educativos y las calificaciones de las ocupaciones laborales que desempeñan los migrantes. Ante la ausencia de estudios que vinculen las dinámicas poblacionales con las políticas, se ha elaborado este panorama, que permite comprender los caracteres particulares de las migraciones en el Mercosur en un marco del contexto internacional.

Esta sección está basada en los censos nacionales de los cuatro Estados miembros del Mercosur, el proyecto IMILA del CELADE (que sistematiza datos de los censos nacionales)²⁷, diversos informes de la OIM, la base de datos de población de Naciones Unidas, informes del PNUD y literatura especializada.

En primer lugar, se brinda un panorama general de la situación a nivel internacional, para conocer los patrones y caracteres que ha adquirido el fenómeno en las últimas décadas. Se ve, en particular, la importancia mundial del patrón intrarregional. Luego, se detalla la situación en América Latina, en Suramérica y en cada uno de los países del Mercosur en particular²⁸, estudiando los perfiles educativos y laborales de los migrantes intrazona y su evolución a lo largo de la década de los noventa y hasta comienzos de los 2010²⁹, para conocer las transformaciones en los caracteres, patrones y flujos migratorios a partir del inicio del Proceso de Integración Regional (PIR). Finalmente, se hace un balance y resumen del escenario predominante en el Mercosur, que combina datos sobre la evolución de los stocks migratorios y de los grupos de migrantes según su nivel de calificación, en términos absolutos y porcentuales, para su mejor apreciación y lectura.

27 Siguiendo a Massey, et.al. (2008: 204), el proyecto IMILA provee “información confiable sobre los stocks y características de los migrantes en diferentes países”. A su vez, la comparación de los censos da un indicador “bastante rústico” del volumen de migración internacional década por década. Pero ante la falta de estadísticas de buena calidad en la región (ver Castillo y Gurrieri, 2012, Barbosa de Campos, 2011), se convierten en la principal fuente de datos para el estudio. Ceccorulli, et.al. (2011) recomiendan a los censos como la fuente más confiable para medir stocks migratorios y muchos otros, entre los cuales el MIDES (2017) se refieren a las limitaciones de fuentes tales como las encuestas permanentes de hogares para comprender la magnitud de flujos recientes.

28 El cálculo de la migración intrarregional para cada país se realiza siguiendo la sugerencia de Ceccorulli, et.al. (2011: 76): para países individuales, se calcula la suma de todos los flujos bilaterales de los Estados miembros.

29 Ver infra.

3.1 Patrones mundiales

La cantidad de migrantes internacionales en relación a la población mundial es menor que hace un siglo atrás (Arango, 2007). Sin embargo, en términos de stock³⁰ representa una de las mayores cantidades registradas en la historia.

En 1980, se calculaba que el stock total de migrantes en el mundo era de 93.7 millones de personas³¹, en 1990, luego de la desintegración de la URSS y el conflicto en los Balcanes, el número ascendió a 155 millones. Una década después, a 178 millones. En la actualidad se estima que el stock es de 258 millones de personas (ONU, 2017)³², es decir que la población migrante mundial creció más de 66% en casi treinta años. América Latina es una de las regiones del mundo con el menor stock de migrantes internacionales. Más del 60% del total de migrantes residen en Asia (80 millones) o Europa (78 millones). Los siguen Norteamérica (58 millones), luego África (25 millones), y finalmente, América Latina y el Caribe (10 millones) y Oceanía (8 millones), que son los que menos migrantes alojan (ONU, 2017).

Como lo muestra la tendencia, se espera que estos números se incrementen en las próximas décadas, llegando a sumar 401 millones en 2050 (OIM, 2010). En términos porcentuales, sin embargo, esto supone que en la actualidad tan sólo el 3.4% de la población mundial (ONU, 2017) es “migrante internacional”, con lo cual, se podría afirmar que el 96% de la población no abandona su país de nacimiento, por lo que la migración constituye una excepción.

En la década del 2000, se podría agrupar a los países receptores en cinco grandes sistemas migratorios³³ internacionales: Norteamérica, Europa occidental, la región del Golfo Pérsico, el Pacífico occidental y el Cono Sur de Suramérica (Massey, et.al., 2008), que son destinatarios de flujos provenientes de múltiples procedencias. A estos se les añaden algunos países que no forman parte de ningún sistema reconocible, como Israel, Libia,

30 El concepto de stock hace referencia a la cantidad de personas residiendo en un país distinto del de su nacionalidad en un momento determinado, lo cual es resultado de flujos migratorios ocurridos anteriormente.

31 Fuente: <https://data.worldbank.org/indicador/sm.pop.totl?view=chart> (visitado en febrero de 2019).

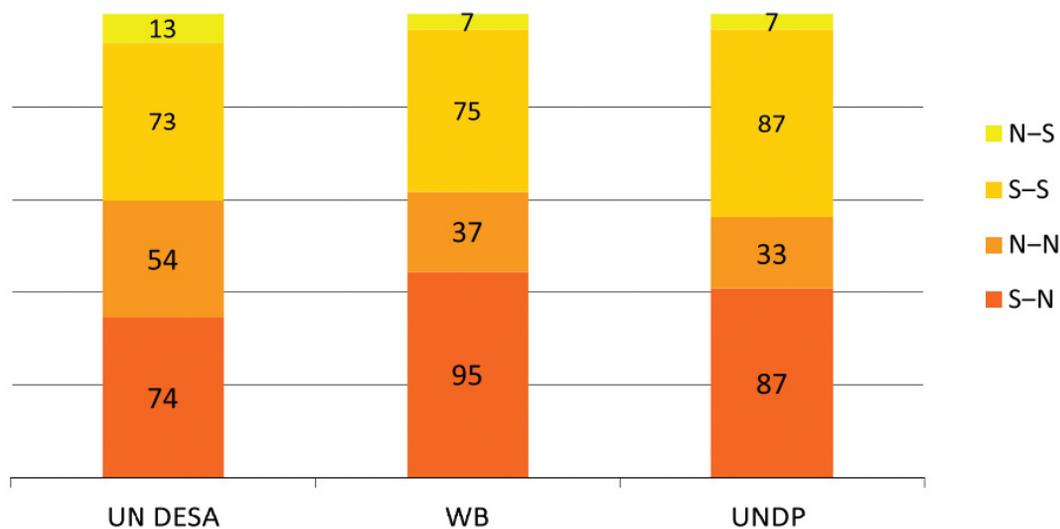
32 Debido a la naturaleza dinámica del fenómeno y a las definiciones y categorías divergentes utilizadas en cada uno de los países, existen controversias con respecto a la validez de estas estadísticas. Sin embargo, “existen buenas razones para creer que la magnitud es la correcta” (PNUD, 2009: 23). Los informes del BM, PNUD y ONU realizan estimaciones similares.

33 “Los sistemas migratorios son espacios, o campos definidos, por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número determinado de regiones de origen. Tales asociaciones no son mero resultado de las corrientes migratorias, sino que se ven reforzadas por conexiones y vínculos de distinta naturaleza”. Los elementos más comunes que definen la existencia de un sistema migratorio son, entre otros: “un grado relativo de homogeneidad estructural, la contigüidad o proximidad geográficas, la similitud de políticas migratorias y la pertenencia común a organizaciones supranacionales” (Arango, 2003: 21).

Costa Rica o Sudáfrica. Los principales países de emigración se encuentran en Asia, América Latina y África. Todos estos cambios llevan a que, en la actualidad, casi todos los países del mundo sean, a la vez, receptores, emisores y de tránsito (Arango, 2007) y por esto se pueda afirmar que son pocos países los que no se encuentran afectados por los flujos migratorios. A esto se suma un rasgo destacable de los actuales patrones migratorios: la creciente “circularidad” o “periodicidad” de las migraciones en las últimas décadas (Perera, 2010: 17): entre el 20 y el 50 por ciento de los inmigrantes deja el país de destino dentro de los cinco años de su llegada (Panizzon, 2010a: 5).

Estas tendencias se pueden agrupar en cuatro grandes patrones migratorios mundiales, que son, en orden de significatividad numérica: Sur-Norte (40%), Sur-Sur (33%, si bien se estima el número podría ser mayor, por falta de datos), Norte-Norte (22%) y Norte-Sur (5%) (34). Estas proporciones sufren leves cambios dependiendo de qué países estén comprendidos dentro de las clasificaciones “Norte” o “Sur”. A continuación, se muestran las interpretaciones de tres de las fuentes más utilizadas.

Gráfico I: Stock de migrantes internacionales (en millones) en 2010 según los cuatro grandes patrones de acuerdo a las clasificaciones de Naciones Unidas, Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Fuente: OIM (2013).

Cabe destacar que los principales receptores de migrantes fueron, y siguen siendo, en su mayoría, países desarrollados: EEUU, Arabia Saudita, Alemania, Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña (OIM, 2017).

34 Estas son estimaciones correspondientes al año 2010.

Un patrón que se mantiene a lo largo del tiempo son las migraciones intrarregionales: casi la mitad de todos los migrantes internacionales se desplaza dentro de su región y entre estos, un 40% a un país vecino. La sumatoria de los flujos Norte-Norte y Sur-Sur daría cuenta de que más de la mitad (55% aproximadamente) de los migrantes se desplaza a un país de desarrollo relativo similar al de origen. Además, las proximidades no son sólo geográficas: seis de cada 10 migrantes se trasladan a un país donde la religión principal sea la misma que la suya y cuatro de cada 10 migran a un país con el mismo idioma que el suyo (ver OIM, 2017b; PNUD, 2009: 23). Por esto, el informe de desarrollo del PNUD (2009) sostiene que la mayor parte de las migraciones internacionales no se producen entre países con niveles de desarrollo muy diferentes, sino todo lo contrario. Blanco (2006) y Martín y Widgren (2002) agregan que, considerando que alrededor del 80% de la población mundial vive en un país en desarrollo, la mayor parte de los movimientos poblacionales se da entre estos países (a pesar de que el 40% de los migrantes internacionales reside en países desarrollados y que estos sigan siendo los principales receptores, como fue mencionado). El PNUD atribuye este fenómeno a los costos de la movilidad entre grandes distancias y a las políticas migratorias restrictivas. Pellerin (1993: 249) agrega que los procesos de integración regional y la concentración regional de actividades económicas llevan a la intensificación de los flujos migratorios entre países “de alguna manera, económicamente integrados”.

3.2 América Latina

Se estima que en 1990 el stock total de migrantes internacionales en América Latina era de 7.1 millones de personas. En el 2000 se registró una disminución totalizando 6.5 millones de personas migrantes. En 2010, los stocks se recuperaron, totalizando 7.7 millones, y en la actualidad, como fue mencionado, son 10 millones (ONU, 2017; OIM, 2010). A pesar de lo significativo de estas cantidades, en las últimas décadas, América Latina se convirtió en una región de emigración neta. En la actualidad, cerca de 38 millones de latinoamericanos residen en un país distinto del suyo, siendo la tercera región generadora de emigrantes del mundo, después de Asia y Europa (ONU, 2017). Cabe aclarar que México es el segundo país emisor de migrantes del mundo, después de India, lo que tiene un gran impacto en los promedios regionales. La subregión que más emigrantes extra regionales provee es América Central (6.8 millones), seguida por Suramérica (3 millones) y el Caribe (1.2 millones en 2010) (OIM, 2010).

A lo largo de la historia de América Latina se han destacado cuatro grandes patrones migratorios (Martínez y Vono, 2005): primero, el de la inmigración de ultramar, proveniente en su mayoría del sur de Europa y en menor medida del Cercano Oriente y de Asia. Segundo, la migración intrarregional, presente a lo largo de la historia de la región. Tercero, la migración extra regional hacia EEUU, creciente a lo largo del tiempo, siendo

en la actualidad el principal destino de latinoamericanos. Y cuarto, la migración extra regional hacia “destinos no continentales”, la que podríamos denominar “extra-continental” (o “transoceánica”) (Durand, 2009), destinada fundamentalmente a Europa—especialmente España— y a Japón. Este último patrón comienza a cobrar importancia a partir de la década del noventa. Estos patrones no son mutuamente excluyentes, sino que coexisten, variando en intensidad e importancia a lo largo del tiempo (Martínez y Vono, 2005: 41).

Dado los objetivos centrales de este informe, este trabajo se centrará en el segundo patrón, el intrarregional³⁵. Las migraciones intralatinoamericanas constituyen una “característica clásica” de los países de la región, por su frecuencia y raíces históricas (Durand, 2009; Martínez Pizarro y Villa, 2005: 5; Patarra, 2002). Para Massey et.al. (2008: 197), históricamente, gran parte de los movimientos poblacionales en Suramérica, en particular, se daba en las regiones fronterizas. Esto era así ya que las fronteras fueron impuestas en los procesos de descolonización, dividiendo sociedades que previamente estaban bajo la misma administración o que compartían la misma cultura o etnicidad. Por esa razón, dichas fronteras convirtieron en migrantes internacionales a personas que anteriormente eran tan sólo “viajantes locales”.

En consecuencia, este patrón se identifica por un intenso movimiento entre países cercanos y entre zonas fronterizas, facilitado por proximidades geográficas y culturales, dando lugar, en muchos casos, a un intenso dinamismo comercial (Martínez y Vono, 2005). Los corredores migratorios que predominan están configurados entre países limítrofes: desde Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay hacia Argentina, desde Colombia y Ecuador hacia Venezuela, y desde Nicaragua y Panamá hacia Costa Rica³⁶.

Entonces, la migración intrarregional posee un carácter histórico y es anterior al proceso de integración regional. Sin embargo, al mismo tiempo, el carácter que adquirieron a partir de los noventa, guarda relación con estos procesos de integración y apertura³⁷.

35 Cabe precisar que, a escala intrarregional, es dificultoso conocer con exactitud las tendencias y patrones migratorios debido a la limitada disponibilidad de datos. El CELADE (División de Población de la CEPAL) reiteradamente ha llamado la atención acerca de este problema y la falta de capacidad de los países de la región para recopilar y producir información (Perera, 2010). Estos problemas son mayores para la cuantificación de los migrantes irregulares.

36 Fuente: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/image/wcms_516605.pdf (visitado en octubre 2018).

37 Existe un disenso en la literatura en cuanto a la medida en la cual los procesos de integración regional y el Mercosur en particular facilitó o promovió la movilidad transfronteriza de las personas. Durand (2009: 15) atribuye al Mercosur una “considerable” responsabilidad en la facilitación de las migraciones regionales, con lo que coinciden Massey et.al. (2008: 210); mientras que, para Pellegrino (2009: 25) “la existencia del Mercosur no ha tenido consecuencias importantes sobre los flujos migratorios, ni en su orientación ni en su ritmo”. Para esta autora, los factores que más influyen en los movimientos migratorios en la región son “las asimetrías económicas y los avatares económicos y políticos de cada uno de los países”. Además, en las últimas décadas, como se mencionó, los migrantes se han dirigido en mayor parte

Este nuevo carácter se reflejó en el incremento de los movimientos temporales, cíclicos o circulatorios “que no suponen traslados de residencia entre países” (Durand, 2009; Martínez y Vono, 2005; Martínez Pizarro y Villa, 2000: 78).

Existe una fuerte vinculación de los flujos migratorios intrarregionales con los vaivenes económicos de los países y los contactos sociales que colaboran para que los migrantes se inserten en el mercado laboral receptor (Durand, 2009; Martínez Pizarro y Villa, 2005). Esto se refleja en su evolución: los flujos de migrantes internacionales latinoamericanos dentro de la región comenzaron a incrementarse durante la década de 1970³⁸, y en 1980 los stocks pasaron de 1.200.000 a 2.000.000 de personas (Martínez Pizarro y Villa, 2005; Villa y Martínez, 2001 en Martínez y Vono, 2005). Durante los años ochenta se registró un modesto crecimiento de los stocks de migrantes intrarregionales, alcanzando los 2.200.000 de personas (Martínez Pizarro y Villa, 2005; Martínez y Vono, 2005). Estos “modestos” incrementos se atribuyen al impacto “diferido” del crecimiento demográfico de los años cuarenta y cincuenta, las crisis económicas recurrentes y la inestabilidad política (Durand, 2009: 11) propia de esta etapa.

Durante los noventa, los stocks recuperaron intensidad en su crecimiento, llegando a registrarse 2.900.000 en el año 2000, lo que generalmente se atribuye a la recuperación de la democracia en los países receptores (Martínez Pizarro y Villa, 2005; Martínez y Vono, 2005). Entre 2010 y 2013, el stock de migrantes intrarregionales se incrementó un 6% (290.000 personas), dando como resultado que, en 2013, 5.400.000 residían en algún otro país de la región (OIM, 2015).

Este paulatino incremento en la importancia de las migraciones intrarregionales lleva a que algunos afirmen (Durand, 2009: 7) que en las próximas décadas esto probablemente lleve a que la diferencia entre inmigrantes y emigrantes se estabilice y la región deje de ser de “emigración neta”. En los últimos años, la OEA (2015) afirma que el incremento en la migración intrarregional está relacionada con la disminución de la emigración hacia España y Estados Unidos dada la crisis económica en estos países. Cerrutti y Parrado (2015) agregan las políticas migratorias restrictivas en países desarrollados y cambios demográficos, económicos y sociales en los países de origen³⁹.

Dentro de América Latina, los dos principales países receptores (históricos) son Argentina y Venezuela. En el año 2000, estos dos países albergaban a casi dos tercios de los latinoamericanos residentes en un país de la región distinto del suyo (Martínez Pizarro y

a los países desarrollados. Sobre las causas de las migraciones en el Mercosur, ver el Capítulo 4 de este informe.

38 Sobre estas transformaciones, ver Massey, et.al. (2008).

39 Estos autores también documentan y analizan los cambios más recientes en los patrones intrarregionales en toda Suramérica.

Villa, 2005: 6) y en 2013, el 46% (OIM, 2015) (ver gráfico 2). Esto ha cambiado drásticamente a partir de 2015, dada la numerosa emigración de venezolanos (ver sección 3.3.5). Los principales países emisores de la región son México, Colombia, Brasil, Perú, Cuba, El Salvador, República Dominicana, Haití (OIM, 2017b).

3.2.1 Suramérica

En el contexto intrarregional, Durand (2009) distingue dos patrones: primero, el ya mencionado de migración fronteriza en el que los migrantes generalmente recorren cortas distancias y es de corta duración. Está relacionado con los movimientos estacionales vinculados a la agricultura. Son los casos de los bolivianos en el norte de Argentina, los paraguayos en el noreste argentino, peruanos en Ecuador, brasileños y paraguayos en ambos países. Estos movimientos, según el mismo autor (2009: 12), están facilitados por afinidades étnicas entre las poblaciones nativas a ambos lados de las fronteras.

Tabla I: Stock total de inmigrantes en Suramérica por país

	1990	2000	2010
Suramérica	4.239.695	4.158.627	4.788.020
Argentina	1.649.919	1.540.219	1.449.293
Bolivia	59.590	89.058	145.817
Brasil	798.517	684.596	688.026
Chile	107.501	177.332	320.397
Colombia	104.277	109.609	110.297
Ecuador	78.663	101.352	393.641
Guyana Francesa	57.011	80.083	107.521
Guyana	4.095	7.973	11.599
Paraguay	183.335	175.430	161.306
Perú	55.993	59.937	83.258
Surinam	18.031	27.507	39.474
Uruguay	98.150	88.554	79.896
Venezuela	1.023.788	1.015.410	1.195.764

Fuente: ONU.World Population Division (2012).

Según la OIM (2018b: 27), el patrón de movilidad entre localidades vecinas se caracteriza por dos tipos de movimiento: uno que consiste en cruces cuyos puntos de origen y destino están alejados de la frontera (por ejemplo, de Asunción a Buenos Aires). El segundo tipo son los movimientos frecuentes (diarios o semanales) de corta duración

(en el mismo día) que realizan los residentes en áreas fronterizas por motivos vinculados a su cotidianidad.

El segundo patrón intrarregional, de mayores distancias y mediana duración en la estadía, está dirigido a las ciudades. Posee dos modalidades: una, de migrantes de clase media profesionales y la otra, de trabajadores y campesinos, que es la más numerosa. Durand (2009) sostiene que esto constituye una distinción significativa, en tanto ambos grupos no se suelen mezclar entre sí. Los países que más personas del primer grupo han recibido son Venezuela, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina.

3.3 Mercosur

Se estima que aproximadamente 2,7 millones de migrantes internacionales residían en los países del Mercosur en 1990 y 2,4 millones en la década de 2010 (ONU, 2012). Este stock es mucho menor que a inicios de siglo XX, cuando la región recibió grandes números de inmigrantes europeos⁴⁰. Esta reducción en términos porcentuales de la cantidad de inmigrantes en la región es un rasgo “casi exclusivo” de la misma, en comparación con el resto de América Latina y otras regiones del mundo (Perera, 2010: 24). Sin embargo, en los últimos años, la inmigración en América Latina y el Caribe ha crecido sostenidamente (se registró un 11% de crecimiento entre 2014 y 2015 y una tasa de inmigración del 0.16%) y se espera que para 2025 los niveles de inmigración totales lleguen a 2.5 millones. El Mercosur es la subregión que más crecimiento de inmigrantes registró, un 13% (OEA, 2017: 6-7). Como se ve en este apartado, el Mercosur es la subregión que más movimientos intrarregionales registra en América Latina, con alrededor de tres cuartos del total de los movimientos poblacionales entre países miembros del bloque (OEA, 2017: 26).

Los movimientos migratorios intrarregionales en el bloque, como fue mencionado, tienen una continuidad histórica, basada en la cercanía geográfica, la afinidad cultural y los factores de atracción y expulsión fomentados por las situaciones económicas del momento. En las últimas décadas, este stock de migrantes aumentó gradualmente, lo que básicamente es atribuible al fuerte aumento de la migración hacia Argentina (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005: 87), sin embargo, los stocks totales se redujeron levemente a inicios del 2000, lo que es posiblemente atribuible a retornos generados por la crisis económica registrada en la región y en Argentina en particular (ver tabla 24).

40 En 1960, Argentina y Uruguay tenían un 12,6% y 7,6% de población extranjera respectivamente, en la actualidad tienen tan sólo el 4% y 2,5%. En Brasil, también se ha reducido a la mitad. Únicamente en Paraguay se observó un crecimiento de los inmigrantes en comparación con el periodo 1960-2010, aunque se redujo con respecto a 1990 (Perera, 2010: 24).

3.3.1 Argentina

Argentina destaca como el principal destino de las corrientes migratorias al interior del bloque y en toda Suramérica. Sin embargo, cabe aclarar que a finales de la década del noventa e inicios del 2000, también se convirtió en un país emisor de migrantes, una situación desencadenada por la crisis económica en la que se encontraba el país.

Según datos más recientes, de 2014 a 2015 los flujos de inmigración aumentaron un 31%. Desde 2010, la población extranjera aumentó un 15% y representó un 4.8% del total de la población argentina (OEA, 2017: 83).

Tabla 2: 1869-2001: Evolución de la migración Mercosureña en Argentina (stock)

País de nacimiento	1869	1914	1980	1991	2001	2010
Brasil	5.919	36.269	42.757	33.476	34.712	41.330
Paraguay	3.288	28.592	212.200	250.450	325.046	550.713
Uruguay	15.076	88.656	51.100	133.453	117.564	116.592
Total	24.283	153.517	306.057	417.379	477.322	708.635

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC, 1996. La población no nativa de Argentina 1869-1991. Serie análisis demográfico, Buenos Aires, censo 2001 y censo 2010.

Tabla 3: Porcentajes de población de Mercosur en Argentina según país

País de nacimiento	1991	2001	2010
Brasil	8,02	7,27	5,83
Paraguay	60,01	68,10	77,71
Uruguay	31,97	24,63	16,45
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de censos INDEC 1991, 2001 y 2010.

Tabla 4: Evolución de la población extranjera en Argentina, y de la limítrofe con respecto al total (stock, números totales)

Año	1869	1914	1980	1991	2001	2010
Población total	1.737.076	7.885.237	27.947.447	32.615.528	36.260.130	40.117.096
Población extranjera total	210.189	2.357.952	1.912.217	1.628.210	1.531.940	1.805.957
Porcentaje de extranjeros sobre población total	12,10	29,90	6,84	4,99	4,22	4,50
Población extranjera limítrofe	41.360	206.701	753.428	817.428	923.215	1.245.054
Porcentaje de extranjeros limítrofes sobre población extranjera	19,68	8,77	39,40	50,20	60,26	68,94

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales 1991, 2001 y 2010.

La población de inmigrantes limítrofes en Argentina, con respecto al total de migrantes del país, se ha incrementado notablemente. Mientras a principios de siglo XIX representaban casi el 9% de la población extranjera, en 1980 eran el 39,4%, a inicios de los noventa 50%, una década después, 60% y en 2010 estaba cerca del 70% (ver tabla 4). Castillo y Gurrieri (2012) afirman que, en un país que ha llegado a tener porcentajes de inmigración del 20%, estos números son relativamente bajos y gestionables.

Del total de la población migrante intra-Mercosureña, a inicios de 2000, se calculaba que el 64% tenían como destino este país y a inicios de 2010 era casi el 74% (ver tabla 24). A su vez, los Mercosureños conformaban el 30% del stock total de migrantes del bloque a inicios del 2000 y el 39% a inicios de 2010 (ver tabla 24).

Los flujos de llegada de estos inmigrantes son muy difíciles de medir en toda la región, ya que la fuente más adecuada para hacerlo serían los registros de fronteras. Ahora bien, la calidad de los datos en las mismas es muy baja ya que resulta difícil distinguir entre categorías de migrantes (turista, residente permanente, inmigrante, etc.) (OIM, 2008). Por lo tanto, aquí se brinda un panorama general elaborado a partir de los datos de los censos nacionales sistematizados por el CELADE.

Desde la década del ochenta, en Argentina se registra un incremento pronunciado de la llegada de paraguayos. De manera similar sucede con los uruguayos, cuya representación numérica comienza a descender a inicios del 2000. La población brasileña se mantiene

relativamente estable en el tiempo, llegando a sus picos máximos en la década del ochenta, descendiendo levemente en los noventa- inicios del 2000 y se vuelve a recuperar en 2010.

Con respecto a la representatividad de cada país del Mercosur en Argentina, los paraguayos son la población más numerosa en términos de stock y porcentuales, sumando casi el 78% del total de la población Mercosureña en 2010, lo que indica un crecimiento sostenido de este grupo tanto en términos de stock como en comparación al resto. Los paraguayos residentes en Argentina, para 2010, representaban el 4% de la población paraguaya residente en Paraguay (Bruno, 2012). Le sigue Uruguay y Brasil (ver tablas 2 y 3). Para Uruguay, Argentina es el destino más importante en la región. Los uruguayos residentes en Argentina en el censo 2001 representan el 3,7% de la población del Uruguay y en el de 2010, el 3,4%, aunque la tendencia comienza a decrecer en la década 1990-2000 (ver tablas 2 y 24). En cambio, la población argentina residente en Uruguay en 2001 es mucho menor (26 mil), menos de la mitad de la residente en Paraguay (Perera, 2010: 35) y dicho número se está reduciendo (ver tabla 19), por lo que existe una gran asimetría de Argentina como país receptor de migrantes con respecto a sus socios. A pesar de esto, cabe destacar que la población argentina en todos estos países está en aumento (Patarra, 2002) (si bien sufre un leve descenso en Brasil).

El informe de la OIM (2018b: 69) encontró que entre 2012 y 2015 la movilidad por todos los pasos fronterizos entre Argentina y Paraguay creció de casi 9 millones en 2012 a poco más de 12 millones en 2015. Además, los ingresos a Argentina superaron los egresos. El sentido de estos movimientos depende, en gran medida, de la relación entre el peso argentino y el guaraní, ya que personas a ambos lados de la frontera realizan sus compras de uno u otro lado dependiendo de la conveniencia del tipo de cambio. Estas situaciones, a su vez, generan conflictos y tensiones entre municipios y comerciantes de ambas localidades (OIM, 2018b: 77).

Los datos disponibles indican que, a inicios del 2010, la población migrante Mercosureña en Argentina puede ser dividida en casi tres tercios según años de estudios aprobados⁴¹: uno bajo y medio-bajo, uno medio y otro medio –alto y alto. Resulta significativo notar que, a lo largo de las últimas dos décadas, el grupo que más bajó en su representación fue aquel con un nivel bajo (descendió un 6%) y el que más aumentó (un 11%) es el de nivel alto (ver tabla 6). Esto se explica principalmente a partir del descenso en los grupos con educación media-baja brasileños, del pronunciado descenso en este grupo entre los uruguayos (ver tabla 5) y del fuerte aumento del grupo con más años de educación en todos los casos (ver tabla 5). Por lo tanto, se puede afirmar que estos años se caracterizan por un importante aumento de la inmigración de nacionales del Mercosur con niveles educativos medios, medios-altos y altos, siendo estos la mayor parte del total de inmi-

41 En este informe, por tratarse de los únicos datos disponibles, se considera nivel bajo: educación formal de 0 a 4 años; medio-bajo: 4 a 6 años; medio: 7 a 9 años; medio-alto y alto: más de 10 años.

grantes Mercosureños. En Baer et al (2012), se llegan a resultados similares a partir de datos obtenidos en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Govea (2012), a partir de la combinación de datos censales y EPH del Gran Buenos Aires.

La población que mayor nivel educativo presenta es la uruguaya, siendo los niveles medios-altos y altos casi un 55% del total a inicios del 2010. Le sigue la población brasileña, más de la mitad posee un nivel medio-alto y alto, y por último la paraguaya (ver tablas 5 y 6).

Tabla 5: Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados

País de origen	Año del censo	Años de Estudios Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Brasil	1991	31127	11567	8074	5633	5853
	2000	32538	9503	5319	7695	10021
	2010	39041	6992	6203	5542	15561
	Porcentaje de variación	7,71	-16,30	-9,55	-0,48	30,88
Paraguay	1991	241282	54059	68584	75919	42720
	2000	313212	61280	45619	136455	69858
	2010	532123	64222	160660	134900	168021
	Porcentaje de variación	26,77	5,66	33,50	16,98	44,65
Uruguay	1991	127490	7577	26430	41778	51705
	2000	115188	7973	6661	43529	57025
	2010	121069	6210	22141	23882	66431
	Porcentaje de variación	-1,77	-6,28	-7,77	-16,39	8,41
Total Mercosur	1991	399899	73203	103088	123330	100278
	2000	460938	78756	57599	187679	136904
	2010	692233	77424	189004	164324	250013
	Porcentaje de variación	18,82	1,84	24,57	8,62	30,73

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 6: Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 10 años o más, según años de estudio aprobados

País de origen	Año del censo	Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Brasil	1991	37.16	25.94	18.10	18.80
	2000	29.21	16.35	23.65	30.80
	2010	17.91	15.89	14.20	39.86
Paraguay	1991	22.40	28.42	31.46	17.71
	2000	19.57	14.56	43.57	22.30
	2010	12.07	30.19	25.35	31.58
Uruguay	1991	5.94	20.73	32.77	40.56
	2000	6.92	5.78	37.79	49.51
	2010	5.13	18.29	19.73	54.87
Total Mercosur	1991	18.31	25.78	30.84	25.08
	2000	17.09	12.50	40.72	29.70
	2010	11.18	27.30	23.74	36.12

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

El grupo que más aumentó con respecto al inicio del periodo es el de paraguayos con más de 10 años de educación formal (registra casi un 45% de aumento, y conforma un 31% del total de la población censada de ese país- ver tablas 5 y 6). Lo sigue Brasil, con un aumento de casi un 31% y con casi el 40% de la población censada en Argentina con un nivel alto de educación. Cerrutti (2009: 41) sostiene que los perfiles educativos de los brasileños están polarizados. Por un lado, la proporción de quienes alcanzaron alguna educación superior o universitaria es un poco más elevada que en la población total de la Argentina. Pero por el otro, también existe una gran proporción de personas que no completaron el nivel primario. Esto serviría para confirmar que el segundo patrón migratorio intrarregional, el urbano, es uno de los más importantes entre Argentina y Brasil, en particular el de clases medias y profesionales. Patarra (2002) sostiene que este tipo de movilidad se intensificó con el proceso de integración económica y desde 1994 en particular, ya que el número de técnicos, ejecutivos, profesionales y gerentes transferidos de empresas se incrementó. Por esto, un 40% de los residentes brasileños en el área metropolitana de Buenos Aires completó o superó el nivel secundario de educación formal.

El Ministerio de Educación de Argentina (2017) estima que, en la actualidad, de la totalidad de los inmigrantes suramericanos ocupados, el 21% tiene la primaria completa, el 30% la secundaria completa y el 23% cursó estudios universitarios o terciarios (comple-

tos o incompletos). Cerrutti (2009) encuentra que los inmigrantes limítrofes y del Perú con mayor grado de calificación residen en centros urbanos y, aquellos con menos, en áreas limítrofes.

Tabla 7: Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 1991⁴²

Grupos de ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Brasil	Paraguay	Uruguay	Brasil	Paraguay	Uruguay
Total	14.999	136.271	53.621	100	100	100
Calificación profesional	965	5.652	66.70	6,43	4,15	12,44
Calificación técnica	6.102	62.621	9.771	40,68	45,95	18,22
Calificación operativa	1.688	15.751	15.570	11,25	11,56	29,04
No calificada	5.779	44.512	16.715	38,53	32,66	31,17
Buscan trabajo	465	7.735	4.895	3,10	5,68	9,13

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Con respecto a los perfiles laborales⁴³, los censos registran que más del 60% de los inmigrantes procedentes de países limítrofes se ubican en edades activas (Censo Nacional Argentina 2010). Entre los Mercosureños, los uruguayos son los que, en términos proporcionales al total de su población en Argentina, están más representados en cuanto a su calificación profesional (12,44% en 1991 y 4,67% en 2001- ver tablas 7 y 8), sin embargo, a lo largo de la década hubo un marcado descenso de este grupo. Además,

42 Realizado siguiendo los criterios del Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC 2001). Las agrupaciones son las siguientes: Calificación profesional: dirigentes de empresas/funcionarios públicos superiores, profesionales, docentes, jefes superiores/capataces, directores y gerentes, profesionales de ciencias y artes, profesional directivo y de los poderes ejecutivo y legislativo, profesionales, técnicos y afines, fuerzas armadas; Calificación técnica/técnica y operativa: técnicos, empleados, trabajadores especializados, trabajadores de los servicios administrativos y vendedores, conductores de medios de transporte mineros y afines, oficiales, obreros, operarios y artesanos, operadores de instalación, máquina y montador; Calificación operativa: empleados, vendedores; no calificada: peones, aprendices, cadetes, personal de maestranza, servicio doméstico. No calificada: trabajadores agrícolas, agropecuarios, forestales, caza y pesca, trabajadores no calificados.

43 No se ha podido realizar la actualización de las tablas 7 y 8 para el Censo 2010 debido a que en dicho censo no se ha realizado el procesamiento de datos según calificación de la ocupación. Por lo cual resulta imposible procesar los datos siguiendo los mismos criterios y así establecer comparaciones entre los diversos periodos de tiempo.

cabe notar que los brasileños se encuentran por encima del promedio total en la suma de poblaciones que ejercen trabajos con calificaciones profesionales y técnicas, a pesar de su marcado descenso a inicios de 2001. A su vez, en 1991 los brasileños eran el grupo más numeroso ejerciendo tareas sin calificación (38% del total de brasileños), lo cual se revierte a inicios de 2001 (a menos de la mitad, 12%). Por último, los paraguayos son el grupo con la representación proporcional más baja en calificaciones profesionales en 1991 y profesionales y técnicas en 2001. Y si bien en 2001 son el grupo que proporcionalmente mayoritario ejerciendo tareas sin calificación, este grupo es 8 puntos porcentuales menor que en el censo de 1991.

Asimismo, es importante tener en cuenta que a inicios de 2001 hubo un importante crecimiento del total de personas migrantes buscando trabajo, lo que puede explicarse por la grave situación económica que atravesaba Argentina.

Tabla 8: Población nacida en países Mercosur residente en Argentina de 14 años o más, económicamente activa, según calificación de la ocupación en el año 2001

Grupos de ocupación País	Stocks			Porcentajes sobre el total		
	Brasil	Paraguay	Uruguay	Brasil	Paraguay	Uruguay
Total	16.259	188.846	76.795	100	100	100
Calificación profesional	945	2.308	3.583	5,81	1,22	4,67
Calificación técnica	2.087	8.585	8.784	12,84	4,55	11,44
Calificación operativa	7.489	54.908	27.277	46,06	29,08	35,52
No calificada	1.959	46.914	12.107	12,05	24,84	15,77
Buscan trabajo	2.985	68.296	21.282	18,36	36,16	27,71

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

3.3.2 Brasil

Brasil es uno de los países tradicionalmente considerados de inmigración en la región. Hasta 1960, recibió inmigrantes europeos y de Medio Oriente. A partir de ese momento, el saldo migratorio ha tendido a compensarse, llegando ser considerado “nulo” (OIT, 2016a; Pellegrino, 2009: 22), por lo que en la actualidad las tasas de emigración e inmigración tienden a igualarse.

A pesar de esto, es aún el tercer receptor de población de la misma región en América Latina (Patarra, 2002) (ver tabla 1). Una muestra de esto son las comunidades de latinoamericanos, que comenzaron a incrementarse en las principales ciudades brasileñas en las últimas décadas, si bien su volumen es pequeño en relación a la población total del país (0,1%) (Pellegrino, 2009: 22). Entre estas comunidades, las Mercosureñas representan en total casi el 11% de la población extranjera a inicios del 2010 (ver tabla 9). Si bien en términos absolutos estos números son muy pequeños, la población Mercosureña se mantiene relativamente estable en Brasil, mientras que el resto de la población extranjera sufrió un abrupto descenso a inicios del 2000 y una leve recuperación en la década siguiente.

Según los datos más recientes, en el periodo 2014-2015 el flujo de inmigrantes aumentó un 3%, después de haber registrado una disminución del 10% entre 2013 y 2014. La causa principal es la llegada de haitianos después del terremoto de 2010. Entre 2011 y 2014 Brasil registró un aumento en la cantidad de trabajadores extranjeros como resultado del crecimiento económico del país (ver Capítulo 4), que luego disminuyó con la recesión económica (OEA, 2017: 92).

Tabla 9: Evolución de la población extranjera en Brasil (stock y porcentaje)

País de procedencia	1990	2000	2010	Porcentaje sobre el total de extranjeros		
				1990	2000	2010
Argentina	28.350	27.597	26.632	3,55	4,03	3,87
Paraguay	21.394	28.891	25.502	2,68	4,22	3,71
Uruguay	23.363	24.799	23.325	2,93	3,62	3,39
Otros	725.410	603.309	612.567	90,84	88,13	89,03
Total	798.517	684.596	688.026	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU (2012).

Cabe aclarar que, como se verá en el Capítulo 4 de este informe, se calcula que el total de extranjeros residentes en Brasil es mayor que la aquí indicada. Según los últimos datos del Observatorio das Migrações Internacionais (Cavalcanti et.al., 2017), habría 690 mil extranjeros residiendo de manera permanente en Brasil y 360 mil de manera temporal, lo que daría un total de 1.040.000 de extranjeros⁴⁴.

44 Para información sobre los flujos anuales y datos actualizados (a 2016) de algunos de estos países, ver Ribeiro de Oliveira (2017). Por ejemplo, se encuentra que el stock total de argentinos es 28.910 y paraguayos, 19.131. Las clasificaciones de “temporal” y “residente” dependen del tipo de permiso de residencia otorgado. Ver Cavalcanti et al. (2017).

Tabla 10: Población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Años de Estudios Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1991	24233	2929	3539	3355	14410
	2000	25763	2113	3055	2866	17730
	2010	20600	151	346	744	19358
	Porcentaje de variación	-5.15	-53.49	-46.00	-37.48	9.61
Paraguay	1991	16453	5905	4728	1949	3871
	2000	24803	7761	7254	4230	5558
	2010	11414	250	495	279	10389
	Porcentaje de variación	-9.57	-40.64	-33.92	-25.86	32.89
Uruguay	1991	21097	2565	4935	3486	10111
	2000	23728	2184	4761	3575	13208
	2010	14494	78	387	806	13222
	Porcentaje de variación	11.13	-51.52	-45.10	-34.07	8.51
Total Mercosur	1991	61783	11399	13202	8790	28392
	2000	74294	12058	15070	10671	36496
	2010	46507	479	1228	1829	42970
	Porcentaje de variación	-8.37	-45.62	-40.59	-32.69	13.52

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

En Brasil, la gran mayoría de los Mercosureños registrados en los censos poseen 10 o más años de educación formal. Estos números registraron un incremento a lo largo de la década: para las tres nacionalidades, las personas con un alto grado de educación representan más del 90% de los registrados. El crecimiento de este grupo se dio a partir del retroceso de la representación porcentual de los otros tres grupos. Esto explica el gran incremento en la inmigración urbana hacia Brasil: en esta década, una gran parte de los flujos migratorios internacionales se concentraron en las dos principales ciudades de ese país, San Pablo y Rio de Janeiro. En la primera, los argentinos representan el 16% del total de la población migrante (OIM, 2009: 20), siendo una de las comunidades extranjeras más numerosas. Estudios recientes afirman que, entre los trabajadores extranjeros

registrados en Brasil, un gran número tiene un alto nivel de educación. Por ejemplo, la OEA (2017: 92) encuentra que en 2015 alrededor del 50% de los trabajadores extranjeros reclutados tenía un título universitario, en contraste con el 12% de los trabajadores brasileños⁴⁵.

Tabla II: Porcentajes de población nacida en países Mercosur residente en Brasil de 10 años o más, según años de estudio aprobados

País de origen	Año del censo	Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1991	12.09	14.60	13.84	59.46
	2000	8.20	11.86	11.12	68.82
	2010	0.73	1.68	3.61	93.97
Paraguay	1991	35.89	28.74	11.85	23.53
	2000	31.29	29.25	17.05	22.41
	2010	2.19	4.34	2.45	91.02
Uruguay	1991	12.16	23.39	16.52	47.93
	2000	9.20	20.06	15.07	55.66
	2010	0.54	2.67	5.56	91.23
Total Mercosur	1991	18.45	21.37	14.23	45.95
	2000	16.23	20.28	14.36	49.12
	2010	1.03	2.64	3.93	92.39

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados supra.

La OIM (2009: 34) atribuye el gran crecimiento de inmigrantes con más años de estudio a la “reestructuración productiva” y el crecimiento económico que experimentó Brasil en las últimas décadas. Entre 1993 y 2008 hubo un aumento muy significativo de concesiones de autorizaciones de trabajo por parte del Ministerio de Trabajo de ese país (60% de aumento en 2008), dirigidas especialmente a trabajadores calificados. Los argentinos constituyeron una de las principales nacionalidades receptoras de estas autorizaciones, obteniendo 1316 entre 1993 y 1997, 3950 entre 1998 y 2004 y 3588 entre 2005 y 2008 (OIM, 2009: 24). La mayor representatividad de los argentinos dentro del grupo de trabajadores calificados es apreciable: constituyen el 46,6% del total de argentinos a inicios de los noventa, y casi el 54% en el 2000. Al mismo tiempo, se registró un incremento de

⁴⁵ Sobre la migración de alta calificación en el Mercosur y en Brasil en particular, ver el Capítulo 4 de este informe.

más de 10 puntos porcentuales en la inmigración no calificada de las tres nacionalidades del Mercosur a inicios del 2000 (ver tablas 12 y 13)⁴⁶⁴⁷.

Tabla 12: Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1991⁴⁸

Grupos de ocupación País	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Paraguay	Uruguay	Argentina	Paraguay	Uruguay
Total	14.872	12.179	13.837	100	100	100
Calificación profesional	6.932	1.571	4.144	46,61	12,90	29,94
Calificación técnica y operativa	7.471	8.729	8.904	50,24	71,68	64,35
Calificación no calificada	469	1.879	789	3,15	15,43	5,70

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU (2012).

Tabla 13: Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000

Grupos de ocupación País	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Paraguay	Uruguay	Argentina	Paraguay	Uruguay
Total	12.189	8.080	11.924	100	100	100
Calificación profesional	6.562	1.687	4.481	53,84	20,88	37,58
Calificación técnica y operativa	4.288	3.699	5.498	35,18	45,78	46,11
Calificación no calificada	1.339	2.694	1.945	10,99	33,34	16,31

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

46 Lo que puede ser atribuible al hecho de que no se contaba con estos datos en el Censo 1991 (ver pie de página 8).

47 No se ha podido actualizar las tablas 12 y 13 según el Censo 2010 por las mismas razones esgrimidas en el pie de página 14.

48 En este censo se cuenta con pocos datos sobre trabajadores no calificados.

3.3.3 Paraguay

Paraguay es un país con importantes corrientes migratorias, tanto de entrada como de salida. Sin embargo, en los últimos años la población extranjera ha tendido a reducirse. Brasil es el principal origen de los inmigrantes. Si bien el Censo Nacional de Población y Viviendas en 1992 registró 108.526 brasileños residiendo en el país, que representarían el 1,6% de la población total y 56% de la población extranjera (un porcentaje que se ha sostenido en el tiempo), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil registró en 1996 un total de 350.000 brasileños (Patarra, 2002), una de las razones por las que se estima que el porcentaje de extranjeros en situación irregular, particularmente de Brasil, es muy alto (Cortina y Robles, 2006: 195; Robles, 2004a: 25). Los mayores crecimientos en los stocks y flujos de inmigración brasileña se registraron en la década del ochenta y noventa, y comenzaron a decrecer a inicios del dos mil (ver tabla 14). Estos altos números de inmigrantes brasileños dieron origen a la popular denominación “brasiguayos”, algunos de los cuales comenzaron un proceso de retorno a inicios de los 2000 (OIM, 2011a) (ver Capítulo 4).

El segundo grupo más numeroso es el argentino, que está incrementándose. Esto es principalmente atribuible al retorno de padres paraguayos con hijos nacidos en Argentina, que poseen la nacionalidad de este país⁴⁹ (OIM, 2011a). La suma de ambos grupos (argentino y brasileño) constituyen la inmensa mayoría de la población migrante en Paraguay (84,2% del total de los inmigrantes registrados) (OIM, 2011a: 30) (ver tabla 14).

Tabla 14: Evolución de la población extranjera en Paraguay (stock, números totales y porcentaje)

País de nacimiento	1950	1982	1992	2002	2010
Argentina	20.297	43.638	49.166	63.153	65.919
Brasil	5.725	98.088	108.526	81.592	71.300
Otros	26.022	26.378	33.037	27.679	24.087
Total	53.994	170.086	192.721	174.426	161.306
Porcentaje sobre población del país	3,9	5,6	4,6	3,4	2,5

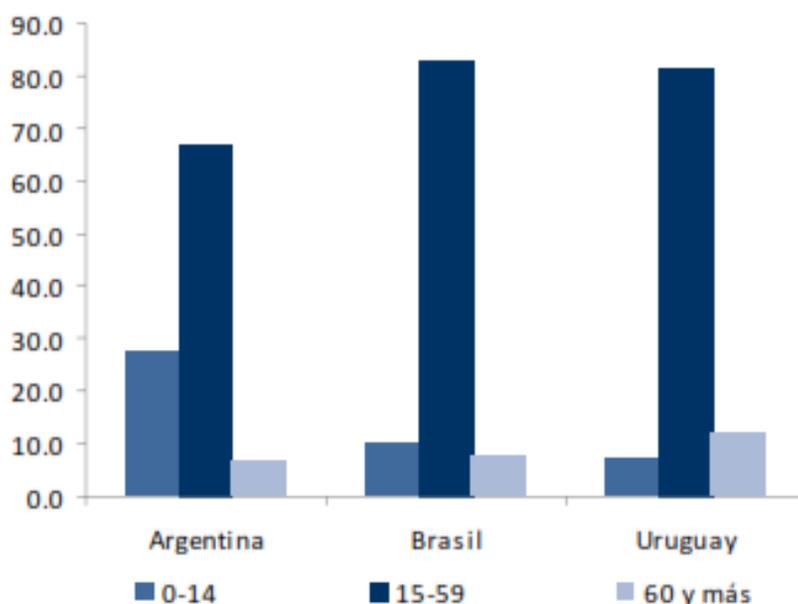
Fuente: ONU (2012) y OIM (2011a).

⁴⁹ Esto se puede afirmar ya que el 27,3% del total de la población argentina residente en Paraguay tiene menos de 15 años (OIM, 2011a: 31).

El perfil migratorio de Paraguay se define por la emigración. Entre 2012 y 2015 la emigración disminuyó un 14%, pero aún así, en el mismo periodo, más de 100 mil paraguayos dejaron el país. Argentina sigue siendo el destino para el 90% de estos migrantes, la siguen España (que recibe al 4%) y Brasil (2%). La proporción de extranjeros en cuanto a la población total en Paraguay disminuyó casi a la mitad entre 1990 y 2015 (OEA, 2017).

Al igual que en Argentina, la inmensa mayoría de la población inmigrante proveniente del Mercosur se encuentra en edad activa (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Población inmigrante procedente del Mercosur por edad según país de nacimiento, 2002



Fuente: OIM (2011a) en base a CELADE- Proyecto IMILA.

En lo que respecta a la educación formal de los inmigrantes mercosureños en Paraguay, en 1991 la inmensa mayoría (el 75% del total de la población Mercosur) tenía un nivel educativo bajo y medio-bajo. Incide fuertemente en esto la gran cantidad de brasileños que cuentan con menos de 7 años de estudio. Este perfil se corresponde con la composición social de la mayoría de este grupo: son residentes en áreas rurales y fronterizas del noroeste del país y se dedican especialmente a tareas primarias (López Rita, 2017; OIM, 2011a: 32; Cortina y Robles, 2006: 195; Robles, 2004a: 25). En comparación, los uruguayos son la comunidad que más nivel educativo registra: un 62% del total de uruguayos en 1991 y casi el 82% en 2000 tienen 10 años o más de educación formal. Le siguen los argentinos, con un 32% del total en 1991 y más de la mitad, 52%, en 2000. Estos últimos

dos grupos son los que más crecieron en cuanto a su representatividad como población con mayor nivel educativo en el transcurso de la década. Se radican predominantemente en áreas urbanas (López Rita, 2017; OIM, 2011a: 32) y ejercen en gran parte, actividades financieras y de negocios (Patarra, 2002). La evolución de los niveles de la educación formal de los inmigrantes brasileños es variada: de 1991 y a 2000 se registra un enorme descenso (casi 97%) de inmigrantes con menos de 4 años de educación, aumenta un 20% los niveles medio-bajos, desciende casi un 30% los niveles medios y aumenta significativamente (47%) los niveles medio-altos y altos (ver tablas 15 y 16, y gráfico 3).

Tabla 15: Población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados⁵⁰

País de origen	Año del censo	Años de Estudios Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1992	37.883	5.209	12.007	8.444	12.223
	2000	48.909	310	15.399	5.097	28.103
	Porcentaje de variación	12,70	-88,77	12,38	-24,72	39,38
Brasil	1992	96.097	54.278	31.870	5.059	4.890
	2000	65.198	897	47.957	2.745	13.599
	Porcentaje de variación	-19,16	-96,75	20,15	-29,65	47,10
Uruguay	1992	2.842	116	482	475	1.769
	2000	2.971	14	423	99	2.435
	Porcentaje de variación	2,22	-78,46	-6,52	-65,51	15,84
Total Mercosur	1992	136.822	59.603	44.359	13.978	18.882
	2000	117.078	1.221	63.779	7.941	44.137
	Porcentaje de variación	-7,78	-95,99	17,96	-27,54	40,08

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

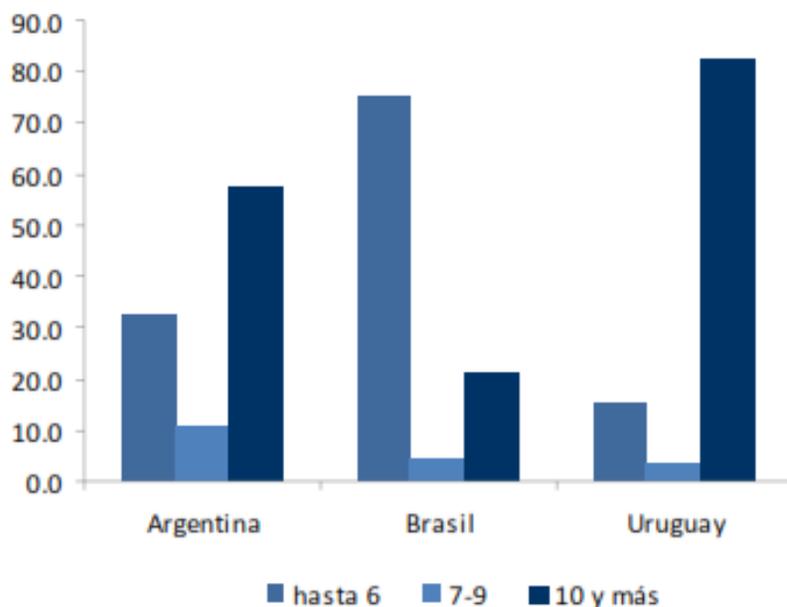
⁵⁰ No se ha podido actualizar las tablas 15 y 16 según el último Censo Nacional de Paraguay, realizado en 2012, ya que el proyecto IMILA del CELADE aún no ha procesado los datos de dicho censo.

Tabla 16: Población nacida en países Mercosur residente en Paraguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados

País de origen	Año del censo	Porcentajes sobre el total			
		Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1992	13,75	31,69	22,29	32,27
	2000	0,63	31,49	10,42	57,46
Brasil	1992	56,48	33,16	5,26	5,09
	2000	1,38	73,56	4,21	20,86
Uruguay	1992	4,08	16,96	16,71	62,24
	2000	0,47	14,24	3,33	81,96
Total Mercosur	1992	43,56	32,42	10,22	13,80
	2000	1,04	54,48	6,78	37,70

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados supra.

Gráfico 3: Población inmigrante de países del Mercosur por años de escolaridad, según país de nacimiento, 2002



Fuente: OIM (2011a) en base a CELADE- Proyecto IMILA.

Las tablas 17 y 18 muestran tendencias similares a las registradas en los datos sobre educación, los uruguayos y los argentinos son los más representados entre los trabajadores que ejercen actividades de tipo profesional. Tanto en términos de stock como porcentuales, estos grupos crecen de 1992 al 2000, llegando a ser que el 42% de los uruguayos residentes en Paraguay y casi el 35% de argentinos ejercen tareas profesionales al inicio de la nueva década. Los brasileños en este grupo son los menos numerosos porcentualmente, sin embargo es destacable el importante aumento de 1992 a 2000: los profesionales pasaron de ser el 2% del total de los brasileños en Paraguay, a ser el 24,53%. Los trabajadores rurales de esta nacionalidad están representados en el censo del año 2000, donde son casi el 42% del total de brasileños.

Tabla 17: Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1992

Grupos de ocupación	Stocks			Porcentajes			
	País	Argentina	Brasil	Uruguay	Argentina	Brasil	Uruguay
Total		27.716	49.954	2.136	100	100	100
Calificación profesional		6.161	1.040	823	22,23	2,08	38,53
Calificación técnica y operativa		15.091	45.077	1.145	54,45	90,24	53,60
Calificación no calificada		6.006	3671	152	21,67	7,35	7,12
Buscan trabajo		458	166	16	1,65	0,33	0,75

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 18: Población nacida en el extranjero de 10 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 2000

Grupos de ocupación	Stocks			Porcentajes			
	País	Argentina	Brasil	Uruguay	Argentina	Brasil	Uruguay
Total		29.098	44.803	2.219	100	100	100
Calificación profesional		10.177	10.992	936	34,97	24,53	42,18
Calificación técnica y operativa		16.473	14.959	1.228	56,61	33,39	55,34
Calificación no calificada		1.990	18.686	39	6,84	41,71	1,76
Buscan trabajo		458	166	16	1,57	0,37	0,72

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

3.3.4 Uruguay

Uruguay, a inicios de siglo XX, era un importante receptor de inmigración europea. Sin embargo, a mediados del siglo los saldos cambiaron y se transformó en un expulsor neto de población⁵¹, siendo los destinos más populares los países vecinos, Estados Unidos y algunos países europeos. Las cantidades de extranjeros en el Uruguay han descendido gradualmente, por razones de retorno, reemigración hacia otros países y como efecto de la mortalidad. Pero en los últimos años, ha habido un aumento de la inmigración de casi tres veces entre 2012 y 2015. Los principales países de origen fueron Argentina (38%), Brasil (16%), Venezuela (12%) y Perú (7%) (OEA, 2017). Esta nueva inmigración no es visible en los números totales por efecto de la mortalidad de los europeos llegados a inicios del siglo XX.

En la actualidad, los inmigrantes representan el 2,4% de la población total del país (OIM, 2011b). Por otro lado, al igual que en los países vecinos, el patrón más importante ya no es el europeo, sino el regional, con predominio de los países limítrofes y de Argentina en particular. Los argentinos son los más numerosos: sobrepasan a la población del segundo país, Brasil por casi el doble y es el único grupo de inmigrantes que está incrementando su número en la actualidad (Pellegrino, 2009).

Como se puede apreciar, los argentinos son en promedio un cuarto del total de la población extranjera de Uruguay y los brasileños, alrededor de un 14% (en 2000 y 2010). Ambas nacionalidades crecieron en número a lo largo de la década del noventa y descendieron levemente a inicios de 2010. Las cantidades de paraguayos en este país son las menos numerosas en comparación al resto de los flujos migratorios intrarregionales (ver tabla 19). El mayor peso de estos migrantes se puede explicar por el descenso de la inmigración de ultramar (Koolhaas, 2012). El MIDES (2017) realiza un análisis de diversas fuentes para obtener datos más recientes sobre la inmigración en el país y afirma así que efectivamente la inmigración está aumentando en el Uruguay. Entre las nacionalidades del Mercosur, los argentinos mantienen sus números relativamente estables (alrededor del 30% del stock total de migrantes para 2015) y los brasileños están decreciendo, pero con cierta variabilidad.

⁵¹ Se estima que un 10% de población residía fuera del país en 2017 (ONU, 2017).

Tabla 19: Evolución de la población extranjera en Uruguay

País de nacimiento				Porcentaje total de extranjeros		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	23.087	25.348	22.868	23,52	28,62	28,62
Brasil	12.996	13.054	11.777	13,24	14,74	14,74
Paraguay	1.474	1.460	1.317	1,50	1,65	1,65
Otros	60.593	48.692	43.934	61,74	54,99	54,99
Total	98.150	88.554	79.896	100	100	100

Fuente: ONU (2012).

Para poder observar la evolución de los perfiles educativos y laborales de los inmigrantes, se recurrió a los censos de 1985 y 1996, por ser los únicos datos disponibles en el CELADE.

El grupo de nacionales de Mercosur que más años de educación formal presenta en relación al total de sus residentes (medio-alto y alto) son los argentinos y los paraguayos, si bien es necesario tener en cuenta que el número de estos últimos es muy pequeño: son poco más de 900 personas. Los argentinos, que crecieron en cantidad, siendo casi el 58% del total de su comunidad en 2010. Koolhaas (2012), en línea con los datos presentados aquí, a partir de un estudio de la Encuesta Constante de Hogares (ECH) (2008), encuentra que el 40% de los argentinos residentes en Uruguay posee estudios terciarios. Finalmente, los brasileños también incrementaron levemente su proporción, siendo un 39% del total de brasileños en 2010. Al mismo tiempo, esta comunidad es la que menos años de educación formal posee: cerca del 43% en 2010 tiene menos de 6 años de estudio, si bien se aprecia una tendencia a la baja en este grupo.

En Uruguay es apreciable la baja general en los niveles de población Mercosur con menos de 6 años de estudios, mientras que los grupos con estudios medios y altos experimentan fuertes incrementos (ver tablas 20 y 21). La OIM (2011b: 49) destaca que, en Uruguay, el nivel general de estudios de los inmigrantes es alto, “al punto que la proporción con estudios superiores es incluso mayor que la de emigrantes y retornantes” uruguayos, de manera similar a lo sostenido por Koolhaas (2012) y Prieto et al. (2016). Por lo que afirma que la pérdida de recursos humanos calificados generada por la emigración es compensada, aunque limitadamente, por “este perfil selectivo de la inmigración”. El alto nivel de estudios de los inmigrantes en Uruguay es principalmente atribuible a la influencia en el total de la comunidad argentina, como fue mencionado, la más numerosa: “cuatro de cada diez nacidos en Argentina y otros países de América tienen estudios

terciarios, mientras que esta proporción desciende a tres de cada diez entre los nacidos en otros continentes”.

Tabla 20: Población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Años de Estudios Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1985	16105	2631	6272	1681	5521
	1996	18987	1942	4952	4787	7306
	2011	25434	872	4171	5673	14718
	Porcentaje de variación	15.41	-32.30	-13.65	32.88	33.39
Brasil	1985	11109	3660	4377	980	2092
	1996	10469	2319	3724	2086	2340
	2011	12055	1735	3456	2150	4714
	Porcentaje de variación	2.81	-24.95	-7.97	22.43	28.67
Paraguay	1985	1270	128	369	158	615
	1996	1242	136	302	302	502
	2011	1694	90	331	335	938
	Porcentaje de variación	10.08	-10.73	-3.79	22.26	15.72
Total Mercosur	1985	28484	6419	11018	2819	8228
	1996	30698	4397	8978	7175	10148
	2011	39183	2697	7958	8158	20370
Porcentaje Total		10.88	-27.54	-10.95	29.41	31.34

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 21: Porcentajes de la población nacida en países Mercosur residente en Uruguay de 10 años o más, según años de estudio aprobados.

País de origen	Año del censo	Porcentaje sobre el total			
		Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	1985	16.34	38.94	10.44	34.28
	1996	10.23	26.08	25.21	38.48
	2011	3.43	16.40	22.30	57.87
Brasil	1985	32.95	39.40	8.82	18.83
	1996	22.15	35.57	19.93	22.35
	2011	14.39	28.67	17.83	39.10
Paraguay	1985	10.08	29.06	12.44	48.43
	1996	10.95	24.32	24.32	40.42
	2011	10.08	19.54	19.78	55.37
Total Mercosur	1985	22.54	38.68	9.90	28.89
	1996	14.32	29.25	23.37	33.06
	2011	6.88	20.31	20.82	51.99

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados supra.

Al igual que en Argentina y Paraguay, la mayor parte de los inmigrantes regionales se encuentran en edad económicamente activa, si bien hay un alto porcentaje de niños, producto del retorno de uruguayos con hijos nacidos en estos países (Koolhaas, 2012; OIM, 2011b: 48), de manera similar a lo que sucede en Paraguay.

El grupo con mayor nivel de trabajadores ejerciendo tareas de calificación profesional son los argentinos, si bien este número desciende en 1996 a favor de un ascenso en los trabajadores con tareas de menor calificación (que representaban un 16% del total de la comunidad argentina). El grupo que menor calificación presenta es el brasileño, por tratarse también en su mayoría de inmigrantes que desempeñan actividades rurales. Su número también se incrementa en 1996 (ver tablas 22 y 23)⁵².

⁵² No se han podido actualizar las tablas 22 y 23 por las razones esgrimidas en el pie de página 14.

Tabla 22: Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1985

Grupos de ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Brasil	Paraguay	Argentina	Brasil	Paraguay
Total	5.473	4.768	712	100	100	100
Calificación profesional	1.581	534	195	28,89	11,20	27,39
Calificación técnica y operativa	3.457	2.968	412	63,16	62,25	57,87
Calificación no calificada	435	1.266	105	7,95	26,55	14,75

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

Tabla 23: Población nacida en el extranjero de 12 años y más, económicamente activa según calificación de la ocupación, año 1996

Grupos de ocupación	Stocks			Porcentajes		
	Argentina	Brasil	Paraguay	Argentina	Brasil	Paraguay
Total	8.620	5.206	1.907	100	100	100
Calificación profesional	1.816	681	149	21,07	13,08	7,81
Calificación técnica y operativa	5.158	2.609	338	59,84	50,12	17,72
Calificación no calificada	1.646	1.916	1.420	19,10	36,80	74,46

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA.

3.3.5 La reciente migración de venezolanos a países del Mercosur

Dado el drástico incremento en la emigración de nacionales de Venezuela, sobre todo a partir de 2015, se incluye aquí un breve apartado informativo al respecto⁵³.

Los actuales flujos de venezolanos que dejan su país de origen han sido calificados como el desplazamiento de personas más numeroso de la historia de América Latina (Freier y Parent, 2018; Muggah, 2018, Berganza, et.al., 2018). Algunos estudios afirman que la cantidad de desplazados puede superar a la causada por la guerra en Siria en breve (Freier y Parent, 2018).

Según datos de ACNUR⁵⁴, para noviembre de 2018 se calculaba que el número de “refugiados y migrantes” venezolanos llegaba a 3 millones de personas. De estos, 2.4 millones se encuentran en América Latina y el Caribe. Colombia es el principal receptor de venezolanos (alrededor de un millón), seguido por Perú (más de medio millón), Ecuador (más de 200.000), Argentina (130.000), Chile (más de 100.000) y Brasil (85.000). Pero, dadas las dificultades para registrar a los migrantes, su alta movilidad y los casos de doble nacionalidad, entre otras cuestiones, otras fuentes estiman que, para inicios de 2019, la cantidad total de venezolanos residiendo fuera de su país llega a los 5 millones de personas (Freier y Parent, 2019).

El aumento de migrantes venezolanos en el resto de Suramérica se ha dado con una velocidad notable. En Argentina, se calcula que, en términos de flujos (no stock), el de los venezolanos para el segundo semestre de 2018 superaba a los bolivianos y paraguayos⁵⁵. En Brasil, el aumento de venezolanos de 2015 a 2018 ha sido del 3000%⁵⁶, si bien se estima que muchos de estos movimientos son circulares⁵⁷. En Perú, de marzo a junio de 2018, el número de venezolanos se cuadruplicó (Freier y Parent, 2018).

Entre estos migrantes, sólo un pequeño número pide el estatus de refugiado (si bien los pedidos se triplicaron desde 2014). Según datos de ACNUR⁵⁸, Perú es el país que más pedidos de asilo registra (156.700), lo sigue Brasil (84.700), Estados Unidos (72.722),

53 Venezuela no forma parte de este informe, al estar suspendida su membresía en el Mercosur desde agosto de 2017, ver <https://www.Mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-Mercosur/>.

54 Ver <https://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be4192b4/number-refugees-migrants-venezuela-reaches-3-million.html> (visitado en enero de 2019).

55 Ver <https://www.infobae.com/politica/2018/08/06/en-lo-que-va-del-ano-los-venezolanos-pasaron-a-liderar-la-ola-migratoria-en-la-argentina/> (visitado en enero de 2018).

56 Ver <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-cerca-de-308-mil-imigrantes-venezuelanos-somente-em-2018-chegaram-10-mil-diz-ibge.ghtml> (visitado en enero de 2018).

57 Ver <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/54-dos-venezuelanos-que-entraram-no-brasil-por-rr-desde-2017-ja-deixaram-o-pais-diz-ministro.ghtml> (visitado en enero de 2018).

58 Ver <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit> (visitado en enero de 2019).

España (29.603) y Ecuador (11.379). Pero el procesamiento de estos pedidos ha sido lento y ha dejado desprotegido a una gran parte de los ciudadanos venezolanos (Freier y Parent, 2019). La baja cantidad de solicitudes de asilo se debe a que los países de la región han decidido aplicar otros instrumentos de política, tales como visas especiales, que otorgan diversos grados de protección. Argentina y Uruguay aplican el Acuerdo de Residencia del Mercosur, aunque Venezuela no lo haya ratificado. Existe un debate regional en torno a la aplicación del Acuerdo de Cartagena (ver Berganza, et.al., 2018).

3.4 Balance del Mercosur

En conclusión, puede afirmarse que en el Mercosur la migración intrarregional es uno de los patrones predominantes y más significativos, y esta tendencia se encuentra en alza. Este patrón tiene continuidad histórica y reviste gran importancia para los países tanto a nivel social como económico y político. En el periodo 1990-2010 los stocks de migrantes intrarregionales crecieron, pero su significatividad se basa en que estos aumentos son mucho más notorios en relación a la población migrante total del bloque: así, la población migrante intraMercosureña aumentó casi un 10% en dos décadas, representando un 35% del total de los migrantes internacionales en los cuatro Estados socios, lo que es indicador de la interdependencia migratoria regional (Ceccorulli et al., 2011: 77). Es justamente la migración Mercosureña la que mantiene o incrementa el número de inmigrantes totales de los países socios (ver tabla 24). Esto es especialmente relevante en el principal país receptor, Argentina, que es el que registra los mayores incrementos de los stocks de inmigrantes Mercosureños.

Con respecto a las tendencias registradas entre los países, existe una marcada asimetría de Argentina con respecto a sus socios: de un total de 960.382 migrantes Mercosureños residiendo en otro país del bloque a inicios del 2010, 708.635 (casi el 74%) residen en Argentina. Sin embargo, hay que notar que, a su vez, el número de argentinos en el resto de los países del Mercosur aumentó en los ochenta-noventa, y en la última década se estabilizó. En cambio, el número de brasileños está en aumento en Argentina y en disminución en el resto del bloque, pero cada vez llegan más Mercosureños a Brasil, siendo uno de los principales grupos que crecen en ese país. Se incrementaron las comunidades paraguayas en Argentina y Brasil (si bien disminuyeron levemente a inicios de 2010) mientras que en Uruguay se mantienen estables. El número de uruguayos tiende a descender levemente en Argentina, se mantiene estable en Paraguay y crece levemente en Brasil.

Tabla 24: Totales de población por país, migrante y Mercosur y proporciones sobre población total y población migrante

País	Población total			Población migrante total		
	Inicios déc. 1990	Inicios déc. 2000	Inicios déc. 2010	1990	2000	2010
Argentina	32.615.386	36.260.130	40.117.096	1.628.210	1.531.940	1.805.957
Brasil	146.930.000	169.799.170	190.732.694	798.517	684.596	688.026
Paraguay	4.219.000	5.358.000	6.451.122	190.729	172.424	161.306
Uruguay	3.109.941	3.320.841	328.314	98.150	88.554	79.896
Total	186.874.327	214.738.141	240.587.226	2.715.606	2.477.514	2.735.185

País	Población Mercosur total			Porcentaje población Mercosur sobre población total		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	417.379	477.322	708.635	1,28	1,32	1,77
Brasil	73.107	81.287	75.459	0,05	0,05	0,04
Paraguay	157.692	144.745	140.326	3,74	2,7	2,18
Uruguay	37.557	39.862	35.962	1,21	1,2	1,09
Total	685.735	743.216	960.382	0,37	0,35	0,40

País	Porcentaje población Mercosur sobre población migrante		
	1990	2000	2010
Argentina	25,63	31,16	39,24
Brasil	9,16	11,87	10,97
Paraguay	82,68	83,95	86,99
Uruguay	38,26	45,01	45,01
Total	25,25	30	35,11

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Nacional de Población y Vivienda 2002 y 2010, Paraguay, Censo Demográfico Brasil 2002 y 2010, Censos Argentina 1991, 2001 y 2010, Censo Uruguay 2011, Banco Mundial Población, total y datos proporcionados supra.

Con respecto a los patrones intra-(sub) regionales, se puede observar que el patrón limítrofe, predominantemente rural, se mantiene estable y a este se suma un nuevo y creciente patrón: el urbano, en el cual cobran importancia las migraciones de personas de media y alta calificación. Este patrón es especialmente significativo tanto en el principal país receptor, Argentina, como en Paraguay y Brasil, cuyas cantidades de inmigrantes urba-

nos y calificados continúan con un aumento sostenido (ver Capítulo 4 sobre la inserción laboral de estos migrantes).

Tabla 25: Totales de población por país, nacida en países Mercosur residente en otros Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados, por periodo⁵⁹

Total país de origen residentes en otros países Mercosur	Periodo	Años de Estudios Aprobados				
		Total	Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	Inicios 90	399899	73203	103088	123330	100278
	Inicios 2000	460938	78756	57599	187679	136904
	Inicios 2010	692233	77424	189004	164324	250013
	Porcentaje de variación	18.82	1.84	24.57	8.62	30.73
Brasil	Inicios 90	61783	11399	13202	8790	28392
	Inicios 2000	74294	12058	15070	10671	36496
	Inicios 2010	46507	479	1228	1829	42970
	Porcentaje de variación	-8.37	-45.62	-40.59	-32.69	13.52
Paraguay	Inicios 90	259005	60092	73681	78026	47206
	Inicios 2000	339257	69177	53175	140987	75918
	Inicios 2010	-	-	-	-	-
	Porcentaje de variación	13.41	7.03	-16.16	28.75	23.32
Uruguay	Inicios 90	28484	6419	11018	2819	8228
	Inicios 2000	30698	4397	8978	7175	10148
	Inicios 2010	39183	2697	7958	8158	20370
	Porcentaje de variación	10.88	-27.54	-10.95	29.41	31.34
Total Mercosur	Inicios 90	749171	151113	200989	212965	184104
	Inicios 2000	905187	164388	134822	346512	259466
	Inicios 2010	777923	80600	198190	174311	313353
Porcentaje Total			-17.80	-0.52	-5.27	17.08

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados supra.

⁵⁹ En el caso de Uruguay, por sólo contar con los datos de los censos 1985 y 1996, se considera que la información de 1985 corresponde al periodo “inicios de los 90” y la de 1996 al periodo “inicios de los 2000”.

Tabla 26: Porcentajes totales de población por país, nacida en países Mercosur residente en otros Estados miembro, de 10 años o más, según años de estudio aprobados

Total país de origen residentes en otros países Mercosur	Periodo	Porcentaje sobre el total			
		Menos de 4 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	10 años y más
Argentina	Inicios 90	18.31	25.78	30.84	25.08
	Inicios 2000	17.09	12.50	40.72	29.70
	Inicios 2010	11.18	27.30	23.74	36.12
Brasil	Inicios 90	18.45	21.37	14.23	45.95
	Inicios 2000	16.23	20.28	14.36	49.12
	Inicios 2010	1.03	2.64	3.93	92.39
Paraguay	Inicios 90	23.20	28.45	30.13	18.23
	Inicios 2000	20.39	15.67	41.56	22.38
	Inicios 2010 *	-	-	-	-
Uruguay	Inicios 90	22.54	38.68	9.90	28.89
	Inicios 2000	14.32	29.25	23.37	33.06
	Inicios 2010	6.88	20.31	20.82	51.99
Total Mercosur	Inicios 90	20.17	26.83	28.43	24.57
	Inicios 2000	18.16	14.89	38.28	28.66
	Inicios 2010	10.36	25.48	22.41	40.28

Fuente: Elaboración propia a partir de CELADE-Proyecto IMILA y datos proporcionados supra.

*Ver nota al pie de página 60.

A nivel Mercosur, a lo largo del periodo estudiado, los datos disponibles nos han permitido visualizar que el grupo que más ha crecido proporcionalmente (17%) es el que posee 10 años o más de educación formal⁶⁰, mientras que todos los demás grupos han disminuido su representación proporcional.

Los principales receptores de los migrantes de niveles más altos de calificación son Brasil y Uruguay (representan el 92,4% y 31,3% del total de sus inmigrantes mercosureños respectivamente a inicios del 2010).

Brasil es el país en que más bruscamente se ha reducido la inmigración con menos de nueve años de estudios formales (un 31% en promedio). El país en el que más ha crecido el grupo con más años de educación es Argentina (casi un 31%).

⁶⁰ Los datos totales para el año 2010 de estas tablas han sido elaborados sin incluir los datos de Paraguay por las razones expresadas en el pie de página 21, con lo cual las conclusiones expresadas aquí tienen un carácter estimativo.

Como se ha dicho al inicio de este capítulo, el Cono Sur es uno de los cinco grandes “sistemas migratorios” que existen a nivel mundial, con flujos intrarregionales de existencia histórica. Desde los 2000, los flujos han aumentado y se han modificado algunas de sus características, lo que destaca la importancia de este sistema (Cerrutti y Parrado, 2015).

Por estas razones, y por la importancia que tienen los factores políticos, económicos y sociales para las migraciones en la subregión, se puede sostener que la existencia de un PIR como el Mercosur tiene incidencia sobre las formas y las dimensiones que adquiere la movilidad intrarregional. Si bien el bloque como tal no constituye un factor determinante de las migraciones⁶¹, adquiere una relevancia que no debe ignorarse. La interdependencia económica generada por el bloque, junto a los mecanismos institucionales de cooperación y de facilitación de la circulación de las personas –especialmente la circulación laboral, temporal y fronteriza– facilitaron las condiciones para la movilidad de determinados grupos de migrantes en la región. Por eso, una explicación comprensiva de las transformaciones cuantitativas y cualitativas descriptas y experimentadas en los procesos migratorios intrarregionales no puede ignorar la incidencia del aumento de la comunicación y de los flujos económicos y comerciales, y particularmente, de las regulaciones generadas y establecidas por y en el PIR.

61 Ya que las mismas, por ser un fenómeno social, tienen orígenes y razones complejas y multidimensionales.

Capítulo IV

La inserción socioeconómica de los trabajadores migrantes en la subregión

A continuación, se realiza un panorama sobre la inserción socioeconómica de los trabajadores migrantes en el Mercosur, que complementa a las secciones anteriores, ya que brinda elementos preliminares para poder comprender la implementación de las normas y su articulación con los flujos y stocks de migrantes regionales y sus perfiles.

Este capítulo se basa en una revisión de la literatura sobre movilidad laboral e integración sociolaboral de los trabajadores migrantes en los países del Mercosur. La búsqueda, compilación y sistematización de la literatura se realizó a partir de los siguientes ejes temáticos:

- Causas estructurales de la migración;
- Obtención de visados de residencia y permanencia;
- Beneficios sociales recibidos en el país de destino;
- Características de la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo y condiciones de trabajo en el país de destino;
- Dificultades encontradas en el país de destino;
- Grado de integración en la sociedad receptora;
- Participación de los migrantes en grupos intermedios del país de destino;
- Estudios sobre remesas.

Para cada uno de estos ejes se buscó y relevó literatura sobre cada grupo nacional del Mercosur en cada uno de los EM (por ejemplo, sobre brasileños, uruguayos y paraguayos en Argentina) y también estudios que cubrieran los temas enumerados a nivel regional.

Se relevó, compiló y sistematizó la literatura académica (en la que se realizaron estudios con distintas bases de datos y con diversas metodologías), así como informes elaborados por organismos internacionales. Así se pudo verificar que el interés en las investigaciones, tanto académicas como de organismos internacionales, se centra en los grupos migratorios más numerosos. Por eso, predominan, por ejemplo, en el caso argentino, estudios sobre el grupo de inmigrantes más importante: los paraguayos. En Paraguay, sobre brasileños. En Uruguay, sobre uruguayos retornados y argentinos. En Brasil, los estudios realizados en los últimos años tienden a centrarse en el uno de los flujos prevalecientes, el de los haitianos. Por esta razón también, ha sido más dificultoso encontrar estudios sobre algunos aspectos en particular (como la participación social de los migrantes del Mercosur en Brasil). Se debe destacar que el aumento de la inmigración y el cambio en

el perfil y el origen de los inmigrantes más recientes (por los “nuevos” flujos de venezolanos, colombianos, dominicanos e haitianos en la región) colaboró con una renovación en el interés de los estudios migratorios y en la producción académica en la materia.

4.1 Causas estructurales de la migración

Las migraciones en Suramérica responden a razones múltiples y complejas. Algunas de ellas, como fue visto en el Capítulo 3, son históricas y estructurales (como la migración fronteriza). También existen causas políticas, que han tenido una gran relevancia en la época de las dictaduras militares (ver López Rita, 2017; Cerrutti y Parrado, 2015; Bruno, 2013).

Existe un consenso en la literatura en torno a que en la región las migraciones contemporáneas son predominantemente laborales (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017; Baer et al., 2012; OIM, 2012b; 2011a; 2011b; Perera, 2010; Cerrutti, 2009). Pero se pueden observar variaciones con respecto a esta característica. Por ejemplo, Cerrutti (2009) encuentra que, entre los migrantes suramericanos en Argentina, los varones aluden razones laborales como motivo para migrar más frecuentemente que las mujeres. También, los migrantes más recientes (década del 2000) son quienes dan más peso a las razones económico-laborales para migrar. La OIM (2012b) destaca la importancia de articular las dinámicas de los mercados laborales con el crecimiento económico y la estructura demográfica de los países de origen y de destino.

Existen también estudios que destacan aspectos más amplios de las causas de las migraciones interregionales. Cerrutti y Parrado (2015) sostienen que, si bien las fluctuaciones económicas y las características de los mercados laborales son relevantes, el contexto histórico, la inestabilidad política y la violencia juegan un rol fundamental a la hora de explicar la movilidad humana en la región. En esta línea, Granero (2016), a partir de un estudio etnográfico de migrantes paraguayos en el Gran Rosario, cuestiona la noción de “migrante económico” para el caso de los paraguayos y afirma que existen cuestiones históricas y políticas que son condiciones “generales de expulsión” de la población de territorio paraguayo, relacionadas con la falta de garantía de derechos. Diversos estudios destacan el rol de las redes de migrantes para estimular y facilitar la migración (OIM, 2012b; 2011b; Koolhaas, 2012; Bruno, 2012; Del Águila, 2012; Baer et al., 2015b; Gómez y Torres, 2008). En Paraguay y en Uruguay es importante la migración de retorno de padres paraguayos y uruguayos con hijos argentinos (ver Arrúa, 2014; Koolhaas, 2012). Por esta razón, Koolhaas (2012) afirma que la inmigración de Argentina a Uruguay “no constituye un caso típico de migración laboral entre países fronterizos”. En este caso, los patrones de migración históricos, así como las redes sociales, juegan un rol fundamental.

4.2 Obtención de visados de residencia y permanencia

Como ha sido visto en el Capítulo 2, el Acuerdo de Residencia cambió la política de visados y residencia de los países de la región, estableciendo un régimen simplificado que facilita en gran medida la movilidad regional.

La Organización Internacional para las Migraciones ha realizado recientemente un estudio comprehensivo de la aplicación en este acuerdo en la región (OIM, 2018a). Aquí se realiza una síntesis de los aspectos más relevantes de este estudio a los efectos del presente informe.

Primero, con respecto a las nacionalidades beneficiarias del Acuerdo, podemos observar la importancia del patrón migratorio limítrofe visto en el Capítulo 3 de este informe, y que los principales beneficios han sido los grupos de migrantes más numerosos en cada país. Así, en Argentina los principales beneficiarios del Acuerdo son los nacionales de Paraguay (38% del total). En Paraguay, el 93% de los beneficiarios son de nacionalidad brasileña. En Brasil la distribución de residencias es muy variada. Las principales nacionalidades son Colombia y Bolivia, seguidas por Argentina (17%), mientras que los nacionales de Uruguay y Paraguay representan el 8% del total. En Uruguay la mayor parte de los que accedieron a la residencia son argentinos (36%), seguidos por los brasileños (27%). Los paraguayos representan el 5%.

Así, se puede observar que la nacionalidad que más residencias ha obtenido en toda Suramérica es la paraguaya, con alrededor de 800 mil trámites realizados (lo que es un tercio del total de las residencias otorgadas en el marco del Acuerdo en el periodo 2009-2016), seguidas por Bolivia y Perú.

En cuanto a la cantidad total de residencias (permanentes y temporales) otorgadas por país en el periodo 2006-2016, la OIM (2018a) encuentra que Argentina es el país que más residencias otorgó, con un total de 2.070.565. La sigue Brasil, con 190.319; Paraguay con 32.738 y Uruguay con 29.216. La gran asimetría de Argentina con respecto a sus socios (otorgó el 74,9% del total de las residencias otorgadas por todos los Estados parte del Acuerdo en el periodo 2009-2016) se debe a la mayor población migrante intrarregional residente en el país (ver Capítulo 3 de este informe).

El informe de la OIM (2018a) destaca, asimismo, las buenas prácticas de algunos países para la realización del trámite de residencia, siguiendo los requisitos establecidos en el Acuerdo, como Argentina, Ecuador y Paraguay, que ampliaron la cobertura de las autoridades migratorias en sus territorios y realizaron campañas de difusión de información en medios y trámites en zonas alejadas de centros urbanos y de las oficinas de gestión administrativa. Por su lado, Colombia y Uruguay destacan por realizar la gestión en sus

consulados en los países de origen. Otro aspecto que se valora es la eliminación, en el caso de Uruguay, y minimización, en el caso de Argentina, de los costos del trámite para el migrante interesado. Argentina, además, ha facilitado la obtención del Documento Nacional de Identidad al momento de la realización del trámite de la residencia temporaria. Para la OIM (2018a: 47), esto coloca a los migrantes “prácticamente en igualdad de condiciones con los ciudadanos nativos” (con la excepción de los derechos políticos, ver infra). En cambio, en Paraguay el costo es de alrededor de 200 USD, y en Brasil, alrededor de 100 USD para la residencia temporal y alrededor de 120 USD para la permanente.

Con respecto a las dificultades para la obtención de la residencia, el más destacado, según el informe de la OIM (2018a), es la acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente para acceder a la residencia permanente. Se menciona que Paraguay solicita la comprobación de medios de vida requiriendo un comprobante bancario con un depósito de alrededor de 4200 USD. Brasil también pide este requisito (el informe no especifica los detalles del trámite). Argentina y Uruguay, en cambio, lo han eliminado.

Existe, asimismo, la situación de exigencia de requisitos no establecidos en el Acuerdo de Residencia. Entre los Estados miembros del Mercosur, Argentina y Paraguay son los que piden este requisito y en el primer caso, la falta de acreditación de “ingreso por lugar habilitado” puede llevar a la falta de regularización.

En Brasil se indica una demora para la gestión de la residencia permanente “debido a la excesiva burocracia, el gran número de documentos solicitados para la verificación de los medios de vida y las divergencias que se dan en cuanto a las interpretaciones” de las exigencias legales de los diversos órganos públicos. Además, se señala falta de información precisa y problemas de entendimiento por desconocimiento del idioma (OIM 2018a).

En Argentina se marca del reducido horario de atención al público (de 7 a 14hs), lo que restringe las posibilidades de realización del trámite a personas que no pueden pedir permiso en el trabajo.

A pesar de estas dificultades, la OIM (2018a) encuentra que existe un consenso en cuanto a la mejora “sustancial” en la simplificación y aceleración de los trámites para acceder a residencias.

4.3 Beneficios sociales recibidos en el país de destino

El Informe de la OIM (2018a) destaca que los sistemas de salud en la región no diferencian entre migrantes intra y extra-Mercosur. La diferencia se realiza entre migrantes residentes y migrantes en condición de irregularidad.

El ISM (2018) realizó un detallado estudio sobre los servicios sociales en las fronteras del bloque. Allí se provee una lista detallada de las instituciones que proveen servicios sociales en las fronteras del Mercosur. El estudio considera trece ciudades de zonas de frontera de los cuatro países del Mercosur, incluida la conocida zona de “triple frontera” (las tres ciudades de: Foz de Iguacu, Puerto Iguazú y Ciudad del Este).

El estudio encuentra que existen diferencias en la enseñanza a nivel básico entre los países. No se identificó que la documentación fuese un factor limitante para el ingreso a los sistemas educativos. El limitante identificado son las dificultades financieras individuales para acceder a la enseñanza media y superior, sobre todo, en Argentina y Paraguay, debido a que “la mayoría” son servicios privados. También se han detectado casos de no escolarización debido a situaciones de extrema pobreza y trabajo infantil (ISM, 2018: 71).

Se identificó también una buena predisposición de parte de los “gestores” de la educación en la frontera para la integración y armonización de las políticas y sistemas de educación (ISM 2018: 71).

En Ciudad del Este y Puerto Iguazú, a diferencia de Brasil, las políticas de asistencia social funcionan como políticas sectoriales en los ámbitos de salud, ya que su objetivo es realizar acciones de salud complementarias. En cuanto a los criterios para las políticas de asistencia social (como asistencia para alimentación), en Brasil se requiere documentación, comprobante de residencia y de renta. Para el resto de los servicios se puede acceder, incluso en casi de situación de irregularidad. En Ciudad del Este, para acceder a servicios socio-asistenciales se requiere documentación, comprobante de carencia de condiciones financieras y parentesco con un residente paraguayo (ISM, 2018: 73-74).

En cuanto a la demanda de estos servicios, el estudio encontró que, si bien el perfil de los usuarios que utilizan los servicios de salud es diferenciado, muchos usuarios suelen estar por debajo de la línea de la pobreza y suelen no tener documentación. En Foz de Iguacu, donde existe una alta demanda de servicios por parte de extranjeros, no se consigue atender a la totalidad de la demanda. Allí, la población es fluctuante al ser una ciudad turística. Las limitaciones para atender a toda la demanda derivan de situaciones de pobreza extrema y necesidad de regularización. Los gestores del área de salud afirmaron estar en una fase de planeamiento de una unidad de salud para atender turistas y extranjeros, y expresaron que una dificultad es el financiamiento (ISM, 2018: 75-78).

El estudio identificó varias diferencias en la forma de organización de las acciones y servicios de salud. Estas diferencias están relacionadas, en su mayoría, con la forma de organización político-administrativa de los Estados, las concepciones de algunos principios y directrices que orientan a los sistemas nacionales de salud y las demandas y los perfiles de los usuarios. Existen divergencias, además, en torno al grado de “universalidad” del servicio y el ISM llama al diálogo de los gestores municipales fronterizos para establecer acuerdos en torno al acceso a los servicios (ver ISM, 2018: 174).

En Argentina se observó que la provisión de la salud es provincial y no existen servicios de salud públicos municipales. La inversión en atención primaria es baja. En Paraguay, en cambio, la prestación de servicios de salud está dividida entre los municipios (servicios de atención primaria), la provincia (asistencia especializada y media) y la nación (responsable de los servicios de alta complejidad). La municipalidad y las provincias no poseen autonomía financiera, dependen del Ministerio de Salud y del Consejo Nacional de Salud. En Brasil, la Unión, los estados y los municipios tienen diversas competencias. La Unión tiene el cofinanciamiento y elabora políticas orientadoras, organizan y sistematizan el servicio. Los municipios tienen un rol importante en la dirección, organización, oferta y prestación de servicios ya que poseen autonomía para diseñar servicios adaptados a las necesidades de la población. Esto difiere de los demás países (ISM, 2018: 77-78).

La gratuidad y universalidad de los servicios es un principio en Brasil. En Paraguay, en cambio, sólo algunos servicios públicos de atención primaria son gratuitos, el resto son pagos. En Argentina, los nacionales indigentes tienen acceso gratuito a todos los servicios, pero “los que no se encuadran en esa situación, los servicios son pagos mediante las obras sociales, una especie de plan de seguridad social para los trabajadores” (ISM, 2018: 78).

En cuanto a la documentación, en Santana do Livramento no hay disponibilidad de financiamiento para la confección de la “Tarjeta Fronteriza”, lo que lleva a que una gran parte de la población no tenga acceso a este documento. En esta ciudad se verificó, además, falta de recursos humanos (ISM, 2018: 90).

Ante las dificultades experimentadas en cuanto a la falta de uniformidad en las políticas públicas en municipios fronterizos (Brasil-Uruguay), el ISM (2018) encontró diversas prácticas de “paradiplomacia” entre las autoridades, que llegan a acuerdos ad hoc para resolver problemas tales como barreras burocráticas para el acceso a protección social, o la inconsistencia de datos sociales. Por ejemplo, entre las ciudades de Santana do Livramento y Rivera existe un acuerdo informal que dispone la provisión de atención en casos de urgencia a ciudadanos de ambas ciudades, aún en caso de que no posean la documentación necesaria para la provisión de servicios de salud (ver infra.) En Brasil, la atención básica es universal. Pero para acceder a ulteriores servicios, se debe presentar

documentación. En caso de no tenerla, la atención es bloqueada y el paciente es encaminado a los centros de salud de Rivera (ISM, 2018: 94).

Según el estudio, la primera causa del tránsito transfronterizo en los municipios analizados es la inexistencia de servicios públicos de salud capaces de absorber la demanda, y la segunda es la falta de parámetros que estructuren las políticas de asistencia social. Los sistemas de salud y de asistencia social están fragmentados (ISM, 2018: 173-74).

Con respecto a la educación y la movilidad, el proyecto Alfa Puentes (2013) realizó un estudio sobre la movilidad académica, algunos de cuyos resultados se citan aquí debido a que conciernen la prestación de servicios educativos y la integración en este sentido del Mercosur. Los países del bloque son el principal destino para Argentina y Paraguay, el segundo destino para Uruguay y el tercero y cuarto destinos para Brasil. Brasil recibe en su mayoría estudiantes de fuera del Mercosur, de Europa, Norteamérica y Latinoamérica. En Argentina, los orígenes de los estudiantes son relativamente equitativos entre Europa y el Mercosur. En Paraguay son mayoritariamente latinoamericanos y del bloque, y en Uruguay, son principalmente de Europa, seguida por el Mercosur.

En Brasil, Argentina y Uruguay existen más intercambios en las áreas de ciencias sociales y humanas, y en Paraguay, en el área de tecnología. El área de salud es la de menor dinamismo. En cuanto a las diferencias de género, las movilidades de grado son realizadas mayoritariamente por mujeres, pero en posgrado la mayoría es de hombres.

4.3.1 Argentina

En Argentina, la ley 25.871 postula el acceso a los servicios públicos por parte de todos los extranjeros, y menciona el acceso a la salud y no discriminación de los migrantes en sus arts. 6 y 8.

Argentina ha realizado diversas acciones para llevar a conocer el derecho a la salud de la población migrante por parte de diversos sectores del Estado, como el Ministerio de Salud, el mismo ministerio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y algunas universidades (ver OIM, 2018a). A pesar de esto, se señala la existencia de “discriminación de ventanilla”, o sea, “el maltrato, la negativa a derivar a la persona a un área de atención o cualquier otra práctica administrativa/médica que vulnere el derecho a la salud de la persona migrante”. Se explica, además, que este tipo de discriminación muchas veces es producto de discriminaciones institucionalizadas y normalizadas, provocadas por falta de conocimiento (OIM, 2018a: 97).

Se registra un caso de desigualdad de derechos con respecto a los nativos en el caso de las pensiones no contributivas por invalidez (o discapacidad), para la cual se exige un mí-

nimo de residencia de 20 años, lo que implica que los niños y niñas migrantes no pueden acceder al beneficio (OIM, 2018a: 98).

Govea (2012) realizó un estudio sobre el acceso a la salud de la población migrante limítrofe y peruana en la ciudad de Buenos Aires. Encontró que, para 2009, en CABA, el 42% de la población limítrofe y peruana se encontraba afiliada a un sistema privado de salud, un porcentaje bajo en relación al resto de los habitantes de la ciudad. La cantidad de afiliados a estos sistemas aumenta con la edad de los migrantes, lo que puede ser atribuible a la cobertura del PAMI. Además, quienes tienen más nivel educativo suelen consultar al médico más frecuentemente ya que pueden tener prácticas más proclives a la prevención que a la curación o a la urgencia.

Massé (2015) encuentra que 6 de cada 10 migrantes suramericanos, sobre todo los arribados en los últimos 20 años, disponen y utilizan solamente la atención de salud de hospitales públicos y Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS). Entre los migrantes con mayor tiempo de residencia en el país, cuatro de cada diez tienen una cobertura por obra social, o los seguros públicos como el PAMI (Massé, 2015: 39). La autora encuentra que el impacto de los migrantes suramericanos en el servicio de salud público argentinos y CAPS es “escaso”. En los 12 meses anteriores a la realización de la encuesta en la que se basa la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), sólo el 4% de las consultas totales en el sistema de salud había sido realizada por migrantes suramericanos (Massé, 2015: 41).

Las diferencias de ingresos indican una distinción importante en el acceso a servicios públicos: las personas con menos ingresos acceden casi exclusivamente al servicio de salud público, mientras que aquellas con más ingresos, mayoritariamente al privado (Govea, 2012).

El acceso a la escolaridad formal está condicionado por la edad: es muy extendida en los niveles primario y secundario (se asiste mayoritariamente al sector público), pero cae fuertemente a partir de los 18 años. Los varones suelen asistir más a establecimientos educativos que las mujeres (Govea, 2012). Cerrutti (2009), en un estudio sobre migrantes bolivianos y paraguayos, encuentra que la escolarización primaria es prácticamente universal. Pero en la secundaria, la proporción de estos migrantes que asisten a establecimientos educativos es “significativamente” más baja que la del total de la población argentina. Por ejemplo, entre los 14 y los 19 años, sólo el 51.9% de los paraguayos asiste a la escuela. Entre los argentinos, esa proporción asciende al 72.6%⁶². De manera similar, Massé (2015: 42-44) encuentra que el mayor acceso a la escolaridad para la totalidad de los suramericanos se da en el nivel preescolar y salita de cinco años (72,8%), en la educación primaria (71,5%) y en secundario sólo asiste un 56,6%, esta proporción desciende al

62 Ver Cerrutti y Binstock (2012).

49,6% entre los migrantes con menos ingresos. La autora encuentra también que la falta de documentación no afecta la escolarización.

Massé (2015: 32) también estudia el acceso de los migrantes suramericanos a los servicios sociales en Argentina a partir de la encuesta ENAPROSS. Encuentra que en el 51.3% de los hogares con al menos un migrante suramericano cuenta con cobertura social para los menores de 18 años, lo que es “sustancialmente” menor que los hogares conformados casi en su totalidad por argentinos. El 99.6% de beneficiarios de la Asignación Universal por hijo son argentinos y el remanente son suramericanos. Los migrantes han expresado que la principal causa para realizar el trámite para requerirla es la falta de documentación o portación de documentación en mal estado (p. 35). También encuentra que los migrantes suramericanos están en una situación de mayor vulnerabilidad respecto a los nacionales en lo que concierne a la seguridad previsional, lo que es producto de la precariedad laboral que tiende a predominar en su inserción (ver infra.). El acceso de la población suramericana a pensiones por vejez, invalidez o por ser madre de siete o más hijos es casi nula. Esto se debe a que se exige, para la pensión por vejez, un mínimo de residencia continua de 40 años; para la pensión por invalidez, un mínimo de 20 años, y para las de madres de siete o más hijos, 15 años (Massé, 2015: 38).

4.3.2 Brasil

La Constitución de Brasil (art. 196) establece que toda persona en territorio brasileño, independientemente de su condición migratoria, tiene derecho a la salud en el sistema de salud nacional. En el caso de ciudadanos con residencia permanente o temporaria del Mercosur, se amplía esta disposición, estableciendo el acceso irrestricto, incluyendo internaciones, medicamentos y cirugías (OIM 2018a: 92). Sin embargo, la OIM (2018a: 96) señala el problema de desconocimiento de la normativa por parte de los responsables (funcionarios y efectores) del sistema de salud y la carencia de canales de recepción de quejas.

El gobierno distribuye los recursos para los municipios con base en el censo de población, lo que genera una distorsión y presión sobre los recursos disponibles, ya que la circulación de personas en las fronteras, particularmente con Uruguay, es muy fluida. Sin embargo, se destaca también que la colaboración entre las autoridades de salud a ambos lados de la frontera es efectiva (OIM, 2018b).

4.3.3 Paraguay

En Paraguay, la atención en hospitales públicos es irrestricta, independientemente de la situación migratoria irregular. En algunas ocasiones se solicita documentación “a los fines de transparencia en la entrega de insumos”. El informe de la OIM (2018a: 93-94)

señala que el mayor desafío que enfrenta el sistema de salud paraguayo es la ampliación de la cobertura, ya que sólo el 20% de la población está asegurada y alrededor del 35% de la población no tiene acceso regular a servicios de salud básicos.

4.3.4 Uruguay

En Uruguay existe un sistema de afiliación a dos opciones de sistema: el público, llamado ASSE (Administración de Servicios de Salud del Estado) y el seguro de salud, por medio de las IAMC (Instituciones de Asistencia Médica Colectiva). Pero aún, si no existe afiliación a ninguno de los dos sistemas, una persona puede ser asistida, lo que sucede en los hechos. Por ello, el número de usuarios del ASSE es mayor que el de afiliados. Este hecho se observa, por ejemplo, en la frontera con Brasil (OIM, 2018a: 94). Koolhaas (2012) encuentra una cierta inequidad en el acceso de la población migrante a los sistemas de salud, dado a que el acceso se encuentra “ligado a la condición de trabajador formal”. Los brasileños suelen tener un nivel de desprotección más alto, lo que se puede explicar debido a que tienden a residir en departamentos fronterizos con Brasil y es posible que se atiendan en su país natal.

En Uruguay, la OIM (2018a: 97) ha verificado la existencia de comentarios abiertamente xenófobos por parte de algunos funcionarios, haciendo alusión al “abuso” de los inmigrantes con respecto al sistema de salud. Este país realiza capacitaciones bimensuales a los funcionarios de la ASSE para evitar este tipo de actitudes.

Una situación de desigualdad de los migrantes con respecto a los nacionales es en el caso de interrupción voluntaria del embarazo, ya que el artículo 13 de la ley 18.987 exige un tiempo mínimo de residencia de un año en el país para poder acceder a la interrupción del embarazo (OIM 2018: 98).

En la asistencia escolar, el MIDES (2017) no verifica una desventaja de la población migrante con respecto a la nativa, pero señala que la calidad de la inserción puede ser problemática. También destaca la falta de datos para poder realizar un análisis profundo.

4.4 Características de la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo y condiciones de trabajo en el país de destino

La OIT, en su informe de 2017 (OIT, 2017: 20), encuentra que, en América Latina, más del 80% de la población migrante económicamente activa proviene de países de la región, siendo Brasil, México y Panamá las únicas excepciones (donde hay una importante presencia de asiáticos). En Argentina, Brasil y Paraguay, la tasa de empleo (formal) de los inmigrantes es “significativamente” más baja que para los nativos, lo que se puede

deber a la inserción laboral más precaria, a la presión para responder a los familiares que contribuyeron con el costo de la migración, o a que los contratos suelen estar asegurados para los migrantes con más calificación (p. 21-22).

En el informe de 2016 (OIT, 2016b: 72), la OIT brinda una lista de grupos de migrantes en situación regular que se puede encontrar trabajando en la economía informal en la región: solicitantes de asilo con permiso de residencia, pero sin permiso de trabajo; estudiantes migrantes jóvenes con permiso de trabajo a tiempo parcial; dependientes de los solicitantes principales con un permiso de residencia, pero sin permiso de trabajo; migrantes en situación regular con residencia y permiso de trabajo, que no pueden encontrar un trabajo en la economía formal; migrantes en situación regular que (ellos mismos o sus empleadores) no desean pagar las contribuciones a la seguridad social, cargas suplementarias e impuestos; migrantes trabajando por cuenta propia.

4.4.1 Argentina

Al ser el principal receptor de migrantes suramericanos, abundan los estudios sobre su inserción laboral. En este país se puede observar un importante cambio positivo a partir de 2003, ya que mejoraron las condiciones laborales de los migrantes suramericanos. Esta mejora se dio, sobre todo por su incorporación en empleos asalariados registrados, lo que los acercó más a la igualdad de derechos y beneficios con los nativos (Baer et al., 2011). De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cantidad de ocupados extranjeros se incrementó un 32% entre 2003 y 2009 (mientras que entre los nativos el aumento fue del 18%) (Baer et al., 2011: 66).

El Ministerio de Trabajo de Argentina ha realizado recientemente un informe (2017) en el que encuentra que la tasa de actividad de inmigrantes suramericanos es superior a la de los nativos (64% contra 59%). Los inmigrantes suramericanos representan el 4,7% del total de los asalariados del país. Además, el 33% de los inmigrantes económicamente activos provienen de un solo país: Paraguay (OIT, 2017: 20). El nivel de desocupación de los suramericanos es más bajo que el de los nativos (6% contra 9%), si bien la subocupación es relativamente más baja para los nativos. Entre los inmigrantes suramericanos que se encuentran desocupados, la mayoría se encuentra en esa situación de manera reciente (32,7%). El tiempo de búsqueda de trabajo para las mujeres inmigrantes desocupadas es 45,5% mayor que para las nativas (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017). Estos datos se sostienen también en Baer et al. (2012; 2011), que encuentran que, durante la recuperación económica argentina, entre 2004 y 2010, la cantidad de migrantes ocupados creció junto a la de la totalidad de la población. Esto se debió a la creación de nuevos puestos de trabajo, que permitió absorber nueva población activa e incorporar a parte de los desocupados. Y, además, de manera similar a la población nativa, las tasas de empleo

o desempleo de los inmigrantes limítrofes y peruanos suelen aumentar o descender en momentos de crisis.

La brecha entre trabajadores nativos e inmigrantes suramericanos en cuanto a empleo no registrado es del 17,6%. Los últimos tienen una tasa de empleo no registrado del 50,4% (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017), lo que implica una disminución. En 2011 se calculaba que la informalidad afectaba al 67,4% de estos trabajadores (OIT, 2017: 26). Esta brecha es mayor para los varones (18,5%) que para las mujeres (15,9%). Se registra, asimismo, una brecha de 19,4% de ingresos entre trabajadores nativos (superior) e inmigrantes suramericanos. Esta brecha asciende al 50% en el caso de los trabajadores no registrados. Esto se debe a la inserción laboral de los inmigrantes suramericanos en actividades más precarias, con ingresos inferiores (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017; Baer et al., 2015b). En sectores que no son los clásicos, la informalidad es más baja. El sector de la construcción es uno de los que tiene la cifra menos elevada de informalidad (pero aún así es una cifra importante), el 67%, le sigue el servicio doméstico (68%), el comercio (71%) y la industria textil (90%) (Baer, et.al. 2012). Dentro del sector de la construcción, entre los trabajadores Mercosureños, los uruguayos son los que mayor nivel de informalidad tienen (71,6%), los siguen los paraguayos, con el 71%, y los brasileños, con el 60,8% (Aruj, 2012: 258). La informalidad afecta más a jóvenes que a adultos (Baer et al., 2015b). A pesar de la importante regularización de migrantes lograda en los últimos años, la informalidad persiste, por lo que habría que seguir indagando sobre sus causas (Baer et al., 2015b; Monsalvo, 2011).

Tradicionalmente, la mano de obra inmigrante ha tenido un rol complementario a la fuerza de trabajo local, ya que los inmigrantes tienden a desempeñar trabajos poco deseados por los nativos. Además, su presencia no constituye una competencia para la mano de obra nativa, no produce incrementos en el desempleo ni un empeoramiento de las condiciones de trabajo locales (Baer et al, 2012). Cortes y Groisman (2004, en Baer et al, 2012) encontraron una excepción: durante el periodo de crisis del 2001-2002 existió un proceso de sustitución de fuerza de trabajo migrante interna por limítrofe.

El 62% de los migrantes suramericanos se encuentra ocupado en cuatro ramas de actividad: servicio doméstico (19%), comercio (18%), construcción (18%) e industria textil, confecciones y calzado (6%). En contraposición, el 37% de los nativos trabaja en estas áreas (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017). Esta inserción selectiva, que comenzó al menos en 1970, muestra que las corrientes migratorias limítrofes se mueven acompañando los cambios en el mercado de trabajo (Baer et al, 2012). En el sector de la construcción, el más numeroso entre los inmigrantes, estos representan el 19,5% del total de los trabajadores del sector (Baer et al, 2012). La inserción en estos sectores conlleva un alto grado de informalidad y precariedad en el empleo y con ellas, una situación salarial menos favorable (Bruno, 2012; Monsalvo, 2011).

Un 37% de las mujeres trabaja en el servicio doméstico y 36% de los hombres en construcción (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017). Cerrutti y Maguid (2007) afirman que existen fuertes brechas de género entre los migrantes suramericanos, quienes tienen tasas de desempleo superiores a sus pares argentinas (para inicios de los 2000), lo cual, en ese momento (2007), era una situación novedosa. También con respecto al subempleo, las mujeres viven una situación peor, con una tasa de cerca del 20%, superior a las de sus pares (Maguid, 2011b, ver también Baer et al., 2015b).

La inserción en estas actividades se debe, en parte, al efecto de los vínculos y redes migratorias de connacionales familiares y amigos, lo cual tiene particular relevancia en el caso de los paraguayos (ver infra.) (Baer et al., 2015b; Maguid, 2011b).

Argentina es un país en el que la proporción total de inmigrantes desempeñándose en ocupaciones intermedias y bajas es relativamente más elevada que en el resto de América Latina (OIT, 2017: 24). En la actualidad, la mayoría de los ocupados suramericanos realiza tareas operativas (43%, de manera similar a los nativos, 47%), pero existe una mayor proporción de inmigrantes sin calificación (40%) que los nativos (26%). Solo el 5% de los inmigrantes suramericanos realiza tareas profesionales y el 10%, técnicas (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017). Esto indica que se tiende a subutilizar las calificaciones de los trabajadores y no retribuirles a los trabajadores de acuerdo a su nivel educativo (Baer et al., 2012, ver Aruj, 2012 para el sector de la construcción). Monsalvo (2011) sugiere que esto, junto al mayor riesgo de insertarse en el sector informal, refuerza la hipótesis de discriminación laboral, que debería ser más investigada. Maguid (2011b: 20) encuentra a su vez una cierta discriminación de género en este sentido, ya que las mujeres sudamericanas tienen un porcentaje de estudios superiores o universitarios mayor a los de los varones, pero su inserción ocupacional es menor en ocupaciones profesionales o técnicas.

Los trabajadores suramericanos trabajan en promedio 37,3 horas semanales, de manera similar a los nativos; pero en determinados sectores, como el servicio doméstico, los inmigrantes suramericanos trabajan muchas más horas (26,8) que los nativos (21,9) (Ministerio de Trabajo de Argentina, 2017). A mayor promedio de horas trabajadas, mayores son los ingresos de los ocupados inmigrantes, por lo cual se infiere que no existe un sector productivo donde los ingresos sean mayores. Esto se explicaría por la alta informalidad de los sectores en los que se desempeñan (Baer et al., 2012). En Maguid (2011b) se atribuye las diferencias en los ingresos a diferencias individuales, inserción laboral y conductas discriminatorias.

Para 2010, más del 70% de los inmigrantes limítrofes y del Perú eran asalariados, 25% trabajadores cuentapropistas y una minoría eran trabajadores familiares sin remuneración o patrones. Los trabajadores asalariados nativos reciben ingresos mensuales en pro-

medio superiores en un 41,2% a los inmigrantes limítrofes y peruanos en todas las ramas excepto en el empleo doméstico (Baer et al., 2012). Baer et al. (2012) además encuentran cierta estabilidad laboral entre los trabajadores limítrofes y peruanos, ya que el 81% de los asalariados tiene un trabajo por tiempo indeterminado y solo el 12,9% un contrato con tiempo de finalización.

4.4.2 Brasil

En Brasil, la tasa de actividad de los migrantes de 20 a 59 años supera a la de los nativos (OIT, 2017: 20). Entre los trabajadores en situación de formalidad laboral, predominan los hombres, que son el 72% de la mano de obra extranjera en el país. De ese total, 25% son haitianos, 7% portugueses, 6% argentinos y 5% bolivianos. Solo el 28% de la mano de obra extranjera formal son mujeres. Estas tendencias se observan desde 2010 (Tonhati, et.al., 2016).

En 2016, la contratación de trabajadores argentinos fue relativamente menor a los años anteriores: 2.357 contrataciones en comparación a 2.924 en 2015 y 3.394 en 2014. En 2016, como en 2015, el número de desvinculaciones superó al de contrataciones, resultando en un saldo anual negativo (-207). De las contrataciones de argentinos realizadas en 2016, el 62% fue de varones y 38% mujeres, casi los mismos porcentajes corresponden a las desvinculaciones. Las principales actividades económicas en las que se insertaron los argentinos en 2016 fueron: restaurantes y similares (16%), hotelería (13%), cafeterías y similares (4%), comercio (2%) (Cavalcanti y Brasil, 2017: 102-104).

La contratación de paraguayos en 2016 fue positiva, siguiendo con la tendencia registrada los años anteriores. Hubo 1.927 contrataciones y 1.854 desvinculaciones. El 68% de las contrataciones fueron de trabajadores varones y 32% de mujeres. Las desvinculaciones fueron del 70% varones y 30% mujeres. Las principales actividades económicas en las que se insertaron estos trabajadores paraguayos son: construcción (7%), restaurantes (5%), industria textil (4%), ganadería (4%) (Cavalcanti y Brasil, 2017: 104-105).

En 2016 hubo una admisión de 1.322 uruguayos, el número más bajo desde 2012. Hubo 1.348 desvinculaciones, lo que da un saldo negativo de 26 personas. El 62% de los contratados fueron varones y 38% mujeres, los mismos porcentajes aplican para las respectivas desvinculaciones. Las principales actividades económicas en las que se insertaron son: restaurantes (9%), comercio (8%) y hotelería (6%) (Cavalcanti y Brasil, 2017: 105-107).

Con relación al nivel de calificación, Brasil se destaca por tener un perfil diversificado. En 2010, el 41% de la fuerza de trabajo formal extranjera estaba en los estratos superiores de los grupos de ocupaciones como gerentes y profesionales de nivel superior. En

2016, el 30% de los extranjeros trabajaban en producción de bienes y servicios industriales, el 19% en comercio, el 17% en ciencias y artes. La mayoría de los extranjeros en el mercado laboral brasileño ganaba de uno a dos salarios mínimos en 2016, pero los nacionales de Haití, Bolivia, Paraguay y Paquistán se encontraban ganando por bajo del salario mínimo. Los argentinos y uruguayos, entre otros suramericanos, estaban en el grupo que gana de uno a tres salarios mínimos como media. En lo que concierne a la jornada laboral, el 90% de los extranjeros en Brasil trabaja más de 40 horas a la semana (Tonhati, et.al., 2016: 84-85).

El estado de São Paulo captó el 37% de la mano de obra migrante en 2016 y los estados del sur el 34% (Tonhati, et.al., 2016). En los estados del sur es donde más se concentra la mano de obra argentina. Los paraguayos se concentran en Paraná, Mato Grosso do Sul y São Paulo, mientras que los uruguayos son particularmente numerosos en Rio Grande do Sul, seguido por Santa Catarina (Cavalcanti y Brasil, 2017).

4.4.3 Paraguay

La mayoría de los inmigrantes del país se encuentran en edad económicamente activa, lo que muestra que la inmigración es mayoritariamente de carácter laboral (OIM, 2011a). De manera similar a Brasil, la estructura ocupacional es muy diversa: hay una presencia elevada de inmigrantes en el sector de servicios y financieros y en el de agricultura, ganadería y pesca (OIT, 2017: 22).

Dado que la mayor parte de los inmigrantes en Paraguay son brasileños, predominan los estudios sobre este grupo. Por ejemplo, Souchau (2007) realiza un extenso estudio en el que describe la inserción socioeconómica de este grupo en Paraguay de manera histórica, también Velázquez Fernández (2014) abunda sobre la inmigración brasileña en Paraguay. En estos estudios se puede apreciar como el inicio de estas corrientes, en los 60-70s, fue por motivos laborales y fue “fomentado” por el Estado de Brasil y “consentido” por el paraguayo, y la inserción se dio en la agricultura y la ganadería. Velázquez Fernández (2014) documenta el modo en que la inmigración brasileña colaboró con la creación de nuevos centros de población, a partir de la “alta capacidad de adaptación”, junto con su “espíritu pionero e innovador” que fomentaron la prosperidad económica de las áreas en las que se asentaron. Los brasileños, a los inicios de este proceso, se convirtieron en propietarios de muchas de las tierras del este del Paraguay, por la diferencia en los costos y la productividad por hectárea. De 1991 a 2001 se dio un proceso de “consolidación y expansión territorial de la migración brasileña” (p. 39). Es en este último periodo, cuando se inicia un proceso de mayor integración cultural, de manera opuesta a los inicios del proceso migratorio.

4.4.4 Uruguay

Uruguay registra una tasa de participación de inmigrantes en el mercado laboral relativamente baja en comparación al resto de América latina. Esto se relaciona con la presencia de jubilados y pensionados, que son el 62,2% de la población no económicamente activa nacida en el extranjero que, en su mayoría, son los inmigrantes europeos envejecidos, si bien existe una migración de personas jubiladas incentivada por el Estado uruguayo (OIT, 2017: 20). Aún así, el MIDES (2017) encuentra que la tasa de actividad de participación de los varones migrantes y retornados recientes en el mercado de trabajo es 10% superior a los nativos no migrantes. Según Prieto et al. (2016), los migrantes de Argentina y Brasil “duplican en oportunidades de empleo a los nativos”, sin que esto implique una desventaja para los migrantes de otros orígenes.

Koolhaas (2012) y Prieto et al. (2016) encuentran que los inmigrantes se desempeñan en ocupaciones más calificadas que la población residente. A su vez, estas personas más calificadas son menos propensas a la informalidad laboral (Prieto et al., 2016), de manera similar a lo que sucede en Argentina, y esto también indicaría que existe cierta complementariedad en la inserción de la población migrante con respecto a la nativa, si bien esto debería ser más estudiado (MIDES, 2017; Prieto et al., 2016). Además, que trabajan como patrones o cuenta-propistas con local o inversión en mayor proporción que los nativos. Los argentinos están ocupados en el sector privado en una proporción mayor. Estos migrantes se concentran, a su vez, en la industria manufacturera y la construcción. Ahora bien, el resto de los migrantes tienden a insertarse en el sector terciario (Koolhaas, 2012).

El MIDES (2017) encuentra que la informalidad y la sobrecualificación afectan mayormente a los migrantes recientes y la informalidad, particularmente a los latinoamericanos. La informalidad afecta en especial a los brasileños, lo que se atribuye a las diferencias lingüísticas (Prieto et al., 2016). La tasa de desempleo es más alta para las mujeres migrantes que para los hombres, y mucho más alta también que sus pares nativas, como en casi toda la región (OIT 2017: 21).

4.4.5 El caso de los migrantes altamente calificados en el Mercosur

Los principales destinos de los migrantes suramericanos altamente calificados son Estados Unidos y España (OIM, 2016: 79). Pero dentro de la región hay ciertas dinámicas particulares. Existe una tendencia a migrar a los países con mejores condiciones económicas, por ello, los principales receptores de estos grupos son Chile y Brasil. En toda la región, en el año 2000 se registraron cerca de un millón de migrantes intrarregionales en áreas profesionales y técnicas (OIM, 2016: 87). La OIM (2016: 90) afirma que la motivación principal de la migración intrarregional de personas altamente calificadas son

las mejores condiciones en los países de destino, y que la efectividad de los acuerdos de integración regional en este sentido es baja.

Argentina ha sido uno de los principales receptores históricos de migración calificada de la región, pero recibe proporcionalmente una cantidad inferior de inmigrantes calificados en relación a los que exporta a EEUU, quienes eran el 18,9% de emigrantes mayores de 25 años en 2010 (OIM, 2016: 88). En Argentina, la sobrecalificación afecta, sobre todo, a varones brasileños y uruguayos (Sala, 2009).

Brasil, como fue visto, es un importante destino de migración calificada, también para los países vecinos. Los flujos recientes incluyen a argentinos, uruguayos y paraguayos altamente calificados. Esto se puso en evidencia con el programa “Más Médicos”, que otorga condiciones muy favorables a los médicos inmigrantes. En consecuencia, las zonas fronterizas comienzan a sentir la llegada de estos médicos y la expectativa es que más médicos de países vecinos vayan a Brasil en el futuro cercano (OIM, 2016: 83). Sala (2009) encuentra en su investigación mayores niveles de sobrecalificación de trabajadores migrantes del Cono Sur en Brasil, en relación a los nativos. Esta sobrecalificación afectaba (para 2009) especialmente a las mujeres, también a las mujeres brasileñas en la región.

Sala (2009) atribuye la sobrecalificación a limitaciones legales para el ejercicio de profesiones reguladas y/o barreras idiomáticas, que redundan en la inserción en actividades de menor calificación, como alternativa al desempleo.

La emigración de uruguayos altamente calificados tiene dimensiones importantes y llega a ser problemática. En el año 2000, una gran proporción se encontraba en Colombia, Perú, Ecuador y Chile. Los migrantes calificados uruguayos también se insertan en puestos directivos, técnicos o profesionales (OIM, 2016: 90).

4.5 Dificultades encontradas en el país de destino

La OIT (2016b) identifica una serie de “debilidades en las políticas públicas y de gobernanza” de las migraciones en toda América Latina y el Caribe: 1- vacíos y fragmentación de la gobernanza en los acuerdos de integración regional; 2- debilidad en el enfoque laboral y de derechos; 3- falta de participación de los actores del mundo del trabajo en los procesos de consulta sobre migración; 4- la falta de diálogo social sobre migración en los PIR; 5- la falta de articulación intergubernamental y de participación de los ministerios de trabajo; 6- falta de coherencia entre las políticas migratorias y de empleo; 7- debilidad de competencias de las instituciones del mercado laboral para trabajar en temas de migración laboral; 8- insuficiente participación de los trabajadores migrantes en procesos de sindicalización y negociación colectiva; 9- debilidades en los sistemas de información

y estadísticas y brechas en los conocimientos sobre migraciones laborales (algunas de las cuales se tratan en este capítulo).

En ese informe, la OIT (2016b: 80-85) también señala el hecho de que los Ministerios del Interior, Justicia o de Seguridad sean los que detentan el liderazgo en cuestiones de migración internacional, lo cual “implica un énfasis en cuestiones tales como el control de fronteras y la seguridad nacional, dando menos importancia a las cuestiones laborales relativas a la migración”. Esto lleva a un debilitamiento del diálogo social en la materia. Además, la desarticulación entre políticas migratorias y de empleo lleva a duplicación de esfuerzos y falta de intervención donde se necesita, y redundancia en violaciones de los derechos de las personas migrantes. Los controles migratorios también son citados como parte del problema para el ejercicio efectivo de estos derechos.

En cuanto a las dificultades relacionadas con cuestiones de género, la OIT (2016a) afirma que, a nivel global, las mujeres migrantes son más propensas a trabajar en ocupaciones con menor (o nula) regulación, como el trabajo doméstico y la industria del sexo. En Suramérica se verifica que las mujeres suelen insertarse en el sector informal, tienen salarios más bajos, y condiciones de trabajo peores que sus pares varones.

Algunas de estas dificultades y debilidades en los sistemas de gobernanza migratoria y laboral se tratan de manera detallada a continuación.

4.5.1 Argentina

Baer et al. (2015b) proponen dos “tipos conceptuales” para explicar las dificultades en la inserción sociolaboral de los migrantes suramericanos en Argentina. El primer tipo son los factores relacionados con los “patrones migratorios y culturales relacionados con la experiencia migratoria-laboral”. El hecho de que los migrantes limítrofes tiendan a insertarse en actividades económicas con un mayor nivel de informalidad y precariedad se debe a que, al llegar, deben enfrentar situaciones “urgentes”, como asegurar su propia subsistencia y la de sus familias, así como enviar remesas. Estas urgencias actúan como “mecanismos de presión” para aceptar salarios menores, jornadas extensas o informalidad laboral. También, muchos migrantes ven a su situación migratoria como “temporal”, por lo que aceptan situaciones de trabajo extenuantes. Esto también contribuye a que atrasen sus procesos de regularización. A esto se suman las aspiraciones de movilidad ascendente. Por ejemplo, en el caso de la construcción, la industria textil y el comercio, son muy comunes las situaciones de empleo entre connacionales, en las que se ve al empleador como un “ejemplo a seguir”. En el caso de confección de indumentaria, se realizan grandes esfuerzos para llegar a ser talleristas. En el sector de la construcción, la aspiración es la obtención de un trabajo en condiciones formales o llegar a independizarse y no estar sometido a ningún jefe. Los autores encuentran que los propios migrantes

muchas veces “creen estar en una situación de inferioridad por ser extranjeros”, y desconocen sus propios derechos. Esto limita sus posibilidades de reclamo en situaciones de violación de sus derechos. Estos elementos culturales, simbólicos y motivacionales se combinan con los aspectos estructurales de la inserción laboral y se retroalimentan para explicar las posiciones laborales de los migrantes y su situación de informalidad.

El segundo tipo conceptual son los “discursos o prácticas netamente discriminatorias”. Los autores encuentran que la imagen del inmigrante como “competencia” constituye uno de los prejuicios más extendidos. También, afirman que el conocimiento general de la Ley de Migraciones 25.871 es bajo.

Betrisey Nadali (2007) realiza un estudio sobre la discriminación hacia migrantes limítrofes en Argentina basado en material etnográfico recolectado en Posadas (Misiones). La autora encuentra contradicciones en los discursos de los políticos locales. Por un lado, manifiestan la existencia de buenas relaciones con los “vecinos” paraguayos y brasileños, pero por el otro, sostienen la prioridad de los pobladores locales en el acceso a los recursos y al trabajo, particularmente en situaciones de crisis económica. La autora además documenta expresiones discriminatorias por parte de políticos y autoridades argentinas que catalogan como “diferentes” a comunidades migrantes y aluden a la necesidad de mantener la “identidad nacional amenazada” (p. 146). En sus conclusiones afirma que existe un efecto de “resignación” que lleva a cierta “sumisión” de los sectores que ocupan una “situación subordinada en el orden social” (p. 160), de manera similar a Baer, et.al (2015). Los discursos de exclusión (sobre todo promovidos en los años 90) funcionaron como justificación para la desigualdad en el acceso a los derechos y oportunidades.

En relación a esto, Monclús, Masó y García (2012) estudian los mitos en torno a la criminalidad y las migraciones en Argentina. Destacan que en los años noventa se dio un proceso de “híper visibilización” de la inmigración limítrofe, y de asociación con la criminalidad, desocupación y enfermedades como el cólera. La difusión de estos estereotipos se traduce en mayores niveles de vigilancia, control, detención y encarcelamiento, formando así un círculo vicioso de “extranjerización de la delincuencia”. En los años 2000, esta asociación tendió a girar más en torno a ciertas características “culturales” latinoamericanas.

Del Águila (2012: 143), a partir de su trabajo de campo, afirma que los paraguayos, a pesar de sentirse bien recibidos por la sociedad argentina, se sienten en inferioridad de condiciones con respecto a los grupos migratorios europeos al ser identificados como miembros de la “clase trabajadora no instruida”. Esta forma de discriminación es sentida, sobre todo, por parte de las clases medias y altas argentinas, no así las clases trabajadoras.

Entre las dificultades que encuentra Del Águila (2012) se destacan la vivienda (ver infra.) y la irregularidad migratoria. En algunos casos, también identifica dificultades con el idioma, ya que los migrantes provenientes de zonas rurales del Paraguay suelen hablar guaraní.

Messina (2015a) documenta el impacto positivo en las trabajadoras del sector doméstico en una de las causas de mayor vulnerabilidad: la falta de documentos. A partir de la regularización promovida por el Acuerdo de Residencia y las medidas implementadas por el gobierno argentino para la regulación de este sector, estas trabajadoras vieron una mejora en el acceso a sus derechos sociales básicos.

Sala (2015) observa que los trabajadores limítrofes en el sector del comercio están, en general, menos escolarizados y presentan un mayor porcentaje de vendedores ambulantes y callejeros, y de vendedores cuentapropistas que los argentinos.

4.5.2 Brasil

OIM (2018b: 214) encuentra que en las localidades fronterizas entre Brasil y Uruguay existen “carencias de carácter social”, particularmente con respecto a la población más vulnerable y en situación de calle que migra libremente, y falta de orientación de la población carenciada a los órganos públicos competentes.

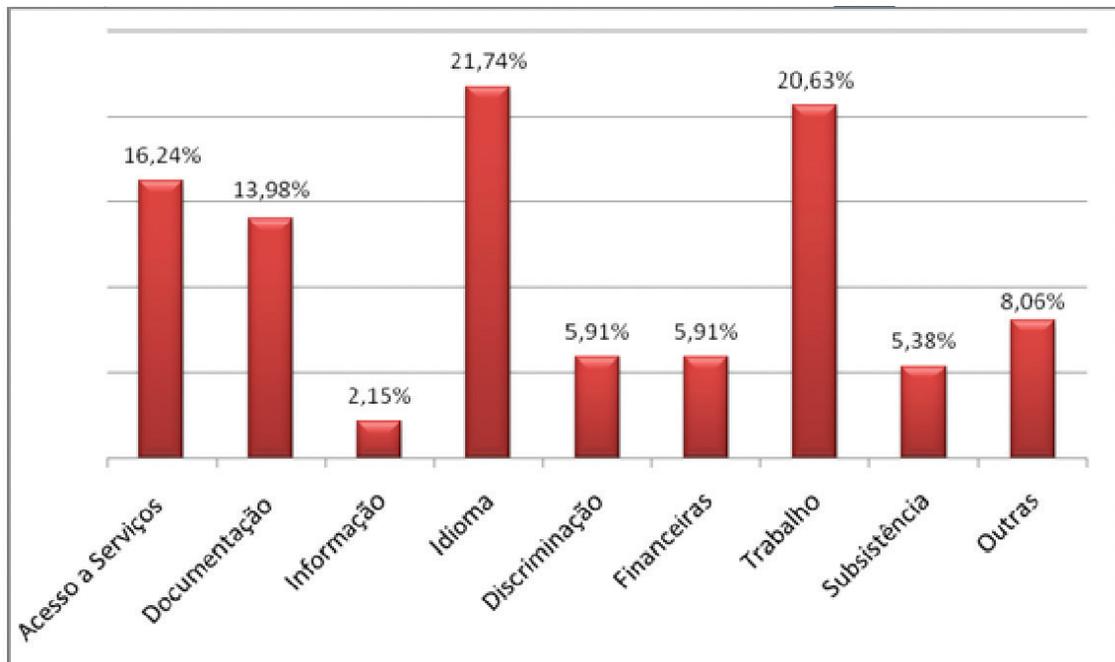
Rezende Silva y Fernandes (2017) identifican una serie de obstáculos que enfrentan los migrantes al llegar a Brasil. Destacan al acogimiento (a la llegada inmediata del migrante) como una de las principales dificultades y a São Paulo como una ciudad en la que se desarrolló un sistema de acogida a inmigrantes en situación de vulnerabilidad. El segundo obstáculo es el dominio del idioma portugués, como se puede ver en el siguiente gráfico.

El tercer obstáculo identificado por estos autores son el racismo, los prejuicios y la xenofobia, que afectan especialmente a los migrantes recientes haitianos y africanos. Los autores citan como buena práctica una campaña del Ministerio de Justicia, realizada en 2015 para combatir la intolerancia contra refugiados y migrantes en Brasil, bajo el slogan “Brasil - A imigração está no nosso sangue”.

Los autores mencionan además los problemas que existen en las ciudades fronterizas de Brasil para promover atención integral para la salud por falta de recursos humanos, insuficiente de equipamientos de alta complejidad, entre otros (ver supra.).

Bógus y Alves Fabiano (2015) enumeran cuatro dificultades mayores que enfrentan los migrantes en Brasil: el idioma, la ausencia de documentación, el acceso a información y al mercado de trabajo formal.

Gráfico 4: Principales dificultades que enfrentan los migrantes en Brasil



Fuente: IPEA/Ministério da Justiça (2015: 138) en Rezende y Silva Fernandes (2017: 55)

4.5.3 Uruguay

En Prieto et al. (2016) se destaca que entre la población extranjera residente en Uruguay existen dos problemas principales: 1- una “desventaja sistemática” en el acceso al empleo; 2- un mayor riesgo de sobrecalificación y de informalidad. Las mujeres tienen menores chances de insertarse en el mercado de trabajo, lo cual es más pronunciado entre las recién llegadas. Estos efectos disminuyen con el paso del tiempo de residencia de los migrantes en el Uruguay.

La sobrecalificación (desajuste entre escolaridad y calificación demandada) afecta al 18% de los hombres y al 26% de las mujeres recién llegadas, es tres veces superior a los varones nativos y cuatro veces a las mujeres nativas. Pero una vez que las mujeres migrantes logran insertarse en el mercado de trabajo, consiguen mejoras laborales de igual manera que los varones de igual origen. Los autores analizaron también el efecto de ser mujer y pertenecer a un determinado país, y encontraron un efecto negativo para las mujeres brasileñas, a quienes se les reducen las oportunidades aún más que a los varones brasileños y nativos. Encuentran además que la informalidad afecta más a los trabajadores brasileños,

lo que atribuyen a la barrera lingüística (ver supra.). El ISM (2018) también documentó las dificultades lingüísticas de brasileños en la frontera con Uruguay.

El MIDES (2017) encuentra que la pobreza afecta de mayor manera a los inmigrantes latinoamericanos, y en especial a los menores de 15 años. El tiempo de residencia también atenúa la brecha entre nativos e inmigrantes en este aspecto. A partir de los cinco años de residencia se observa una disminución de esta distancia.

Por su lado, Koolhaas et al.(2017) realizaron un estudio sobre las actitudes de los uruguayos hacia la migración, que puede dar ciertos elementos para vislumbrar dificultades en la inserción de los migrantes en Uruguay y posibles recomendaciones de política. Los autores encuentran que el 45% de los uruguayos mayores de edad están en desacuerdo con la afirmación de que la inmigración es positiva para el país. Las valoraciones positivas de la migración y las posturas más abiertas al reconocimiento de derechos de los inmigrantes en régimen de igualdad con los nativos se dan, sobre todo, entre personas que se identifican como de izquierda o centro-izquierda, viven en centros urbanos (Montevideo, principalmente) y entre quienes cuentan con un mayor nivel de educación. Este hallazgo coincide con lo señalado por la literatura internacional en este tema. Asimismo, el 57% de los uruguayos está de acuerdo con la afirmación de que los inmigrantes tienen una repercusión positiva en el enriquecimiento cultural en el país (p. 39).

En cuanto a cuestiones de seguridad, aproximadamente seis de cada diez uruguayos discrepan con la afirmación que sostiene que la inmigración aumenta la delincuencia, lo que es una opinión extendida entre la población, independientemente de edad, sexo o nivel educativo.

El 43% de los encuestados expresaron una opinión negativa de la inmigración por la posible competencia en el mercado laboral. Las personas con menos educación y residentes en el interior del país son los que más sostienen este tipo de opinión (p. 37). También se expresa una opinión de rechazo generalizado al reconocimiento de derechos de acceso a los planes de vivienda y a la participación en las elecciones nacionales, pero las opiniones están divididas en cuanto al acceso a la educación y la salud.

En las conclusiones de su estudio, los autores verifican que el nivel educativo es la variable que más segmenta a la población en sus valoraciones sobre la inmigración. Los uruguayos expresan además cierta preferencia hacia los extranjeros y retornados calificados, y tienen una imagen muy distorsionada de los orígenes de las principales corrientes migratorias (opinan que la mayoría de los extranjeros son de origen europeo y asiático). Los autores observan que las implicancias asociadas a los aspectos materiales son las que preocupan más a los uruguayos, no tanto las simbólicas (habilidades, cultura, capital humano) o demográficas.

4.6 Grado de integración en la sociedad receptora

4.6.1 Argentina

Argentina, al ser el principal receptor, es el país en el que más se ha estudiado la integración social de los migrantes. En relación a lo visto supra., Baer et al. (2011) afirman que la situación de irregularidad migratoria que solía afectar a los migrantes suramericanos, junto con la precarización (muchas veces relacionada con esta misma irregularidad), alimentaban una “imagen negativa sobre el carácter del trabajo migrante”.

Como fue mencionado en el Capítulo 3, la movilidad transfronteriza entre los países de Suramérica tiene un carácter histórico, y precede la existencia misma de los Estados. En Argentina, los migrantes regionales tendían a localizarse en las áreas fronterizas, lo que comenzó a cambiar en la última mitad del siglo XX. Baer et al. (2012) encuentran que en la década del 2000 en Argentina el asentamiento de migrantes limítrofes en centros urbanos (y no en áreas rurales o fronterizas) aumentó sostenidamente, siendo que para 2010, el 79% de inmigrantes limítrofes y peruanos residía en el Gran Buenos Aires. En el caso de los paraguayos, el grupo más numeroso, en 2010 el 85,9% residía en la Ciudad o provincia de Buenos Aires (Bruno, 2012). Cerrutti (2009) ya había documentado este patrón. Para 2006, el conjunto de los inmigrantes procedentes de Bolivia, Perú y Paraguay constituía el 4,9% de la población de la Ciudad de Buenos Aires, pero el 1,8% del total del país. En el conurbano bonaerense, esas tres nacionalidades representan el 3,2% del total de la población. Cerrutti (2009) también estudió las condiciones de las viviendas de los migrantes limítrofes. Encontró que, en la Ciudad de Buenos Aires, la proporción de hogares con “algún inmigrante paraguayo” residiendo en viviendas precarias era mayor que en el resto del país (20%), pero esta situación disminuía con el mayor tiempo de residencia. Massé (2015: 46) coincide con una mejora en las condiciones de las viviendas con el correr del tiempo de residencia en el país. Pero afirma que la situación de precariedad en las viviendas es similar a la de los hogares de los ciudadanos nativos, lo que evidencia un problema estructural en este sentido en la sociedad receptora.

Al tratarse del grupo más numeroso, la migración paraguaya ha sido muy estudiada. Bruno (2012) destaca cuatro aspectos que distinguen al proceso migratorio paraguayo respecto a sus análogos limítrofes. Primero, la influencia del factor político en la modificación cuanti y cualitativa de la corriente emigratoria hacia Argentina. Segundo, una intensa dinámica asociativista ligada a la actividad política. Tercero, la concentración poblacional en Buenos Aires. Por último, la concentración laboral en los sectores de la construcción y el servicio doméstico.

Las redes migratorias son de gran importancia en el proceso migratorio paraguayo. En la primera etapa de inserción en el lugar de destino juegan un rol de contención, en el cual el alojamiento es el tipo de ayuda primordial “y casi excluyente” (Bruno, 2012: 39), ya que de manera similar a los nativos, la vivienda es el primer obstáculo importante que enfrenta el migrante a su llegada. Muchas veces se resuelve ubicando a la persona en villas de emergencia o asentamientos precarios (Del Águila, 2012: 144). En cambio, la contratación directa por parte de compatriotas no es tan relevante (sucede en un 11% de los casos) (Bruno, 2012: 39). Del Águila (2012) y Gómez y Torres (2008) afirman que es sumamente infrecuente que un migrante paraguayo llegue a Argentina sin ningún tipo de contacto. Además, estos conocidos suelen ser de la misma ciudad o pueblo de proveniencia. Gómez y Torres (2005) realizan un estudio y una comparación del funcionamiento de las redes sociales brasileñas y paraguayas en Argentina y encuentran que los brasileños, en cambio, cuentan con conocidos al momento de arribo en una baja proporción (25%). De la misma manera, encuentran que la ayuda al arribo es fundamental para el caso de los paraguayos y no así para los brasileños.

Del Águila (2012: 141) destaca los “vínculos culturales estrechos” entre paraguayos y argentinos y el hecho de que, a partir de su trabajo de campo, pudo evidenciar que los paraguayos se sienten “con ventaja” con respecto a otros migrantes latinoamericanos ya que se sienten muy similares a los argentinos, en lo cultural y hasta lo fenotípico. También afirma que los paraguayos sienten que, en general, son recibidos con “buena predisposición” por parte de la sociedad argentina (p. 143). Gómez y Torres (2005) afirman que los brasileños “históricamente” han tenido pautas de comportamiento exogámicas. Los paraguayos, en cambio, tienen un bajo nivel de endogamia en los primeros momentos, pero luego aumentan su apertura como consecuencia de la incorporación de personas en el “mercado matrimonial”.

En relación a esto, Baer et al. (2015: 20) afirman que muchos migrantes suramericanos (independientemente de su género) conforman sus familias en Argentina. Esto está relacionado principalmente con la edad en la que migran. Así, en su investigación encuentran que aproximadamente el 60% de los hogares se encuentran conformados por uniones exogámicas, es decir, por un migrante suramericano y un argentino. En la mayoría (60,9%), han encontrado también que los argentinos suelen ser los hijos o hijas en estos hogares. Esto evidencia un alto grado de integración de los migrantes suramericanos en la sociedad argentina.

4.6.2 Brasil

Dado que se ha tratado de uno de los flujos migratorios más numerosos de los últimos años, en Brasil predominan los estudios sobre los haitianos y aquellos sobre los migrantes Mercosureños son más escasos.

Entre lo que se pudo relevar, la OIM (2018b) encontró que en la frontera brasileño-uruguayo la circulación y los intercambios son muy fluidos, que la forma de vida tiene lugar en “una especie de área común” (p.213), ya que existen facilidades concretas para la circulación tanto para fines laborales como de ocio y turismo y acceso a servicios públicos.

Rezende Silva y Fernandes (2017) estudian el modo de acogida los migrantes al momento de llegada al país. Encuentran que, generalmente, la sociedad civil, asociaciones de migrantes e instituciones religiosas juegan un rol central. Entre ellos, los Scalabrinianos (orden de la Iglesia Católica) tienen un papel muy importante, llevando a cabo una gran cantidad de actividades (enseñanza de lengua portuguesa, ayuda para la regularización, para conseguir empleo, e incluso tiene un centro permanente de estudios migratorios), sobre todo en la ciudad de São Paulo.

Capella Giannattasio y Moutropoulos Fortunato (2017) estudian el acceso a derechos políticos de los migrantes y el caso de la ciudad de São Paulo como forma innovadora de participación política de los migrantes en ámbitos “no tradicionales”, es decir, no sufragio.

4.6.3 Paraguay

Según Santa Cruz (2012), en un estudio de consultoría elaborada para la Secretaria de Cultura Nacional del Paraguay, la integración de los “brasiguayos” es escasa, ya que estas poblaciones tienden a tener más lazos con las localidades brasileñas fronterizas y esto crea tensiones con la población local paraguaya. Esto se contradice en cierta medida con lo afirmado por Velázquez Fernández (2014) (ver supra.) Estrada (2017) documenta procesos transnacionales y la integración social en la frontera con Brasil. Destaca la importancia de los medios de comunicación, la educación y el aprendizaje del portugués del lado paraguayo, las prácticas económicas en lo que él denomina la “ampliación de la frontera paraguaya”.

Cerrutti y Parrado (2015) encuentran que una gran parte de la migración paraguaya es circular y hay un alto grado de retornos o de viajes hacia Argentina, pero destacan que faltan estudios que documenten este patrón en más detalle.

4.6.4 Uruguay

En Uruguay, más de la mitad de la población migrante reside en Montevideo (MIDES 2017), lo cual también es coincidente con la concentración de la población nativa en el territorio. En ese estudio de MIDES, se señala la no posibilidad de analizar participación de población migrante en vida política y cultural por falta de estudios cualitativos.

4.7 Participación de los migrantes en grupos intermedios en el país de destino

4.7.1 Argentina

Los paraguayos tienen un alto grado de participación en distintas organizaciones. Las entidades religiosas son las más convocantes cuantitativamente, de manera similar a otros grupos migrantes limítrofes (Bruno, 2012). Existe una larga historia de asociaciones de inmigrantes paraguayos en Argentina. Bruno (2012), Del Águila (2012) y Rau (2012) identifican algunas características de estas asociaciones. Las más antiguas son las que poseen mayor número de miembros (entre 500 y 6000 afiliados) y centran sus actividades en torno a la conservación de las propias “pautas culturales”. También funcionan como representantes de la colectividad e interlocutoras con instituciones paraguayas y argentinas (Bruno, 2012). La mayor parte de los vínculos con el Estado argentino se dan a nivel municipal (Del Águila, 2012) y algunas cuentan con sedes físicas de envergadura (Bruno, 2012).

Muchas asociaciones ofrecen servicios de asesoramiento y asistencia legal, varias de ellas para la realización de trámites migratorios. También existen asociaciones que brindan apoyo en caso de enfermedad, fallecimiento o carencias básicas (Rau, 2012). La mayor parte de las asociaciones (52,8%) posee algún medio de comunicación y difusión al público en general (Rau, 2012).

Las asociaciones de existencia más reciente (creadas en la década del 90, que son la mayoría) son menos numerosas y tienen como función fundamental la ayuda a los recién llegados brindando redes de apoyo. Están generalmente ubicadas en el Gran Buenos Aires y no se han enfocado en la construcción de sedes físicas (Bruno, 2012).

Rau (2012) destaca un “fuerte predominio” de las asociaciones con finalidades sociales y culturales. Además, muestra que las mujeres superan ligeramente en número a los hombres que participan en estas asociaciones. Los migrantes antiguos son los que mayoritariamente forman parte y participan en ellas.

Bruno (2012), citando un trabajo de Marcogliese (2009), destaca la participación de familiares argentinos de paraguayos, lo que fortalece los lazos e inserción en la sociedad receptora. Rau (2012) encontró que un 95% de los miembros de asociaciones participan en actividades de la comunidad paraguaya, barriales, o de otras comunidades nacionales. Gallinati (2016) realizó un trabajo etnográfico en villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires y estudió las dinámicas y estrategias de asociación de migrantes bolivianos y paraguayos en torno al acceso a la vivienda. La autora destaca la centralidad de la es-

cala urbana para el estudio del fenómeno migratorio y el reclamo como práctica política “fundamental”.

Modolo (2014) estudia la participación política en el voto de los migrantes en Argentina y encuentra que esta es más extendida en la provincia y Ciudad de Buenos Aires, donde se concentra el 73% de los migrantes. La autora encuentra variación en la legislación de las jurisdicciones del país, lo que permite acceso variado y diferenciado a los derechos políticos de las personas migrantes. La autora encuentra que, en general, a pesar de la existencia formal del derecho al voto, la inscripción y votación efectiva de los migrantes es escasa, lo que es atribuido a desconocimiento, apatía o dificultad para votar. La autora sugiere el registro automático de los migrantes y emigrantes como posible solución.

En cuanto a la participación sindical, Aruj (2012) calcula que para 2011 el 9% de los trabajadores de la construcción estaban afiliados a un sindicato.

Los inmigrantes uruguayos, por su parte, al ser un flujo que el país ha recibido a lo largo de varios años, han construido y consolidado variadas formas de participación social y proyectos políticos, sociales y artísticos. Crosa (2014) ha estudiado extensamente estos proyectos. La autora afirma que la formación política tiene un lugar central en estos proyectos, y se orienta a sostener el vínculo con Uruguay. Por ello, se destaca la movilización y acción colectiva para ir a votar a su país, ya que el Uruguay no cuenta con el dispositivo legal para el ejercicio del voto desde el exterior (por tanto, los residentes en Argentina se trasladan a Uruguay para poder votar).

La autora destaca también a las asociaciones de residentes que nuclean uruguayos, sus familias, vecinos y amigos, entre los cuales suele haber argentinos. Incluyen principios como la hermandad rioplatense y latinoamericana. Las actividades suelen ser “recreativas y de socialización se orientan al mantenimiento de ciertas tradiciones uruguayas: festejos durante las fechas patrias y difusión de la música popular (folklore, tango, murga y candombe), la historia, la literatura, el cine y el teatro” (Crosa, 2014: 29).

4.7.2 Paraguay

La OIM (2011a: 62-63) señala la actuación de “asociaciones de damas” de distintas nacionalidades, que han llevado a cabo actividades de “interacción social, cultural y eventualmente de beneficencia”, sin tener un rol en el ámbito público o incidencia en la política migratoria del país.

También existen asociaciones de inmigrantes residentes de largo plazo, como los argentinos, bolivianos, brasileños, coreanos, japoneses, peruanos, uruguayos y taiwaneses, entre otros, que llevan a cabo actividades de “escasa visibilidad”, como la conmemoración

de fechas especiales y la práctica de sus propias costumbres culturales. Pero las comunidades de inmigrantes más actuales estarían emergiendo “con mayor fuerza y representatividad” debido a la creación de la Federación de Inmigrantes del Paraguay (FEDIPAR). A través de ella, y de las actividades realizadas con colaboración de la misma OIM en su marco, se realizó un proceso participativo para la elaboración de la política migratoria del país. La Dirección de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Migraciones (DGM), según el estudio citado *ut supra*, ha tenido un rol clave en el mayor protagonismo y visibilidad de las comunidades de migrantes en Paraguay en los años recientes.

4.8 Estudios sobre remesas

En Maldonado et al. (2011) se documenta la evolución de las remesas recibidas en Sudamérica en la década del 2000, iniciando con 2000 millones de USD aproximadamente se incrementaron hasta un máximo de 6000 USD en 2008, experimentaron un descenso en 2009, hasta llegar a los aproximadamente 5000 millones en 2010. Según un informe de la OEA (2017: 56-62), en 2016 se registró un máximo histórico en el ingreso por remesas en América Latina y el Caribe, lo que tuvo un impacto positivo en los hogares receptores. Este incremento se debió al mayor empleo y remuneraciones medias. Esto implicó también una recuperación luego de la caída en 2009, debida a la crisis económica a nivel mundial, aunque no se llegó a los niveles previos a 2008. Los países que más influenciaron el crecimiento de las remesas en la región fueron Argentina (23.3%), Paraguay (18.6%) y Ecuador (9.4%).

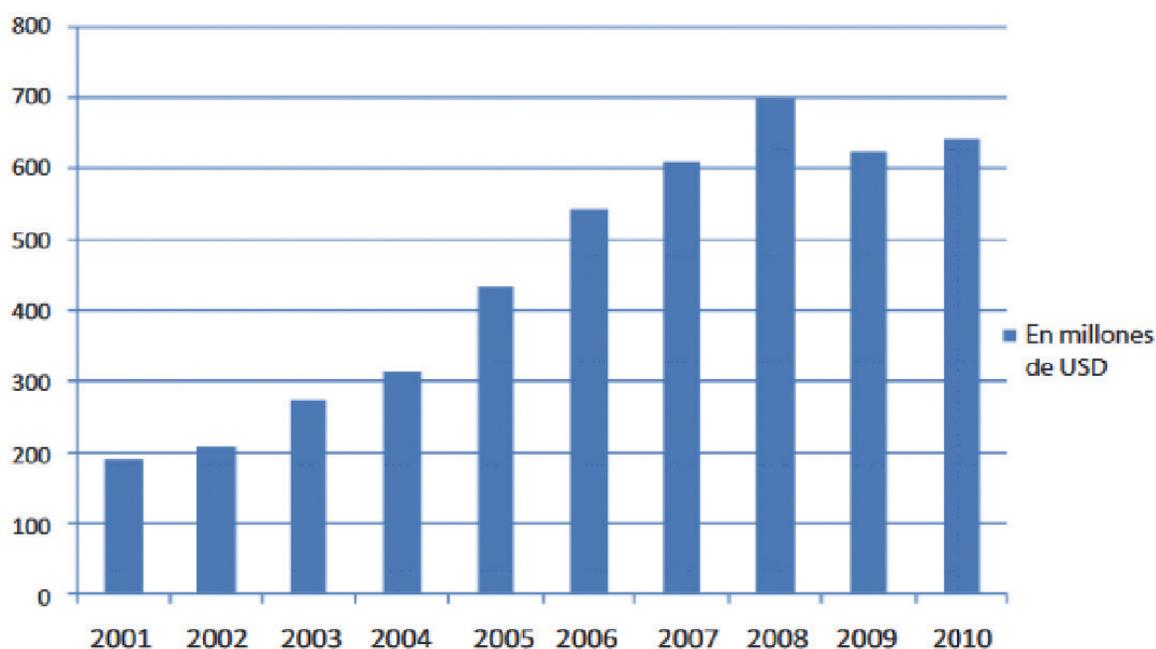
En Suramérica, la mayor parte de las remesas provienen de Estados Unidos y de España, pero también se registran flujos relevantes a nivel intrarregional: de Argentina y Brasil para Bolivia, y Paraguay y Colombia para Venezuela. Resulta relevante destacar que en 2016 el 75% de las remesas que recibió Sudamérica llegaron a los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) (OEA, 2017: 56-62). En retrospectiva, Cerrutti y Parrado (2015: 409), citando estudios de OIM, afirman que en 2010 las principales fuentes de remesas regionales eran Venezuela (1.105 billones de USD) y Argentina (805 millones de USD).

4.8.1 Argentina

Según el informe de la OIM (2012b: 64-65), Argentina recibe remesas de argentinos residentes en el exterior, que se fueron incrementando desde el 2001, en la medida en que se intensificó la emigración. En 2008 el crecimiento sostenido en el volumen de remesas se contrajo, y en 2010 se inició una recuperación, alcanzando un valor de cerca de 640.000 millones de USD. Sin embargo, ese monto representaba apenas el 0,17 % del PBI de la

Argentina, mientras que los países con un PBI per cápita más bajo (Bolivia, Ecuador, Paraguay) reciben mayores montos de remesas. Por ejemplo, en 2005 Paraguay recibió 550 millones de USD en remesas, lo que constituyó el 32,6% de sus exportaciones y el 6,6% de su PBI (Cerrutti, 2008).

Gráfico 5: Evolución del ingreso de remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidos por la Argentina en la década 2001-2010



Fuente: Banco Mundial en OIM (2012b: 64)

No existen datos que permitan afirmar cuál es la modalidad de envío de remesas más utilizada por los emigrados argentinos (formales o informales). Sin embargo, dado el perfil de alta calificación de los emigrados argentinos, se estima que los medios más utilizados son los formales, particularmente las transferencias bancarias (OIM, 2012b: 65).

Para el caso de los suramericanos residentes en Argentina, Baer et al. (2015: 20) encuentran que, para 2011, una baja proporción de los hogares relevados en su investigación enviaba remesas de manera habitual o permanente (12,2%). Encuentran también que la mitad de los migrantes suramericanos envía ayudas a familiares que viven en la misma provincia que ellos, y la otra mitad a personas que viven en Paraguay o Perú.

Cerrutti (2008) estudió los patrones del envío de remesas de paraguayos y peruanos residiendo en Argentina. Concluye que su propensión a enviar remesas es más baja que las de migrantes residentes en países desarrollados. Estos migrantes envían las remesas mayoritariamente a hijos que residen en el exterior. La autora encuentra también que el alto grado de circularidad de la migración ayuda a aumentar el envío de remesas y que el estatus de irregularidad migratoria no afecta el envío de remesas. El factor que sí determina una diferencia en el envío de remesas es la posesión de un trabajo estable y un ingreso regular. El objetivo del envío de las remesas es en la mayor parte de los casos son los gastos del hogar y en menor medida, salud y educación. Las remesas no parecen tener impacto en la constitución de negocios o proyectos productivos. Los paraguayos retornados, en cambio, suelen usar sus ahorros para inversiones productivas, tales como compra de terrenos o viviendas, o inversiones.

4.8.2 Brasil

La OIM (2009: 45-51) sostiene que, si bien las remesas no tienen una gran importancia en el total de la economía del país, el envío de remesas hacia Brasil ha aumentado significativamente entre 1989 y 2009, llegando a ser que en el año 2000 era el segundo mayor receptor de remesas de América Latina, sólo después de México. La mayor parte de las remesas recibidas para inicios de los 2000 provenían primero de Estados Unidos y en segundo lugar de Japón. La modalidad de envío hasta mediados de los 2000 era predominantemente informal, lo que responde a dos razones: los altos impuestos para las transferencias y el hecho de que no había agencias bancarias brasileñas en las localidades donde los emigrantes brasileños residían y trabajaban (con la excepción de Japón). Sin embargo, se cita un estudio que encuentra que para mediados de los 2000 los envíos mediante bancos y empresas representaban cerca del 80% del total. Las remesas en Brasil suelen ser recibidas por las clases medias y medias bajas y no por las más bajas, en contraste con Paraguay. No suelen ser usadas para inversión.

4.8.3 Paraguay

La OIM (2011a: 45-46), a partir del relevo de datos de diversas fuentes, encuentra que la recepción de remesas ha aumentado de manera sostenida desde 2004 (hasta 2009). El número de hogares que ha recibido remesas también aumentó de manera sostenida, de 60 mil hogares en 2001 a 186 mil en 2009 (lo que representaba 10 de cada 100 hogares del país en 2009). La participación de las remesas en el PBI paraguayo también ha sido ascendente: representaba el 1% del PBI en 2004 y el 2,6% en 2009.

La OIM (2011a: 47) sostiene que el monto de las remesas no está necesariamente relacionada con la magnitud de los migrantes en los países de destino, lo que es comprobado por el hecho de que la mayor parte de las remesas de emigrantes paraguayos proviene

de España y no de Argentina, donde hay más migrantes. Los mayores montos de las remesas, asimismo, provienen de España y Estados Unidos (un promedio de 240 USD mensuales), mientras que de Argentina se reciben en promedio 82 USD mensuales. Sin embargo, las remesas desde Argentina llegan de manera más continua, al menos dos veces al mes, y las personas que las reciben son más numerosas.

La modalidad más utilizada por los emigrantes paraguayos para enviar remesas es la formal: compañías financieras como Western Union o Money Gram (43%), en segundo lugar, las encomiendas y el correo (26%), las transferencias bancarias o financieras son utilizadas en el 22%, mientras que los envíos informales a través de familiares, conocidos o amigos y entrega en mano propia son el 6% (OIM, 2011a: 48).

Los ingresos provenientes de remesas representan alrededor del 3,5% de todas las fuentes de ingresos de los hogares, pero esto varía según el ingreso de los hogares, siendo los más vulnerables los que más remesas reciben (las remesas aportan el 5-5,6% del total de sus ingresos). Los ingresos se destinan principalmente a la alimentación y vestimenta. De manera similar a lo sostenido por Cerrutti (2008), una proporción muy baja de las remesas se utiliza para ahorro o inversión.

4.8.4 Uruguay

Pese a la elevada proporción de emigrantes en relación a la población total (ver Capítulo 3), las remesas no tienen una magnitud relevante. Sin embargo, son crecientes. Los bajos niveles de remesas se atribuyen a varios factores: primero, a que la emigración suele ser de familias completas. Luego, a que las personas que emigran ya cuentan con un poder adquisitivo y, en consecuencia, sus familiares que quedan en el país no necesitan de auxilio económico del exterior (OIM, 2011b: 83). Los datos indican que para 2009 el 2,4% de los hogares uruguayos recibió remesas ese año, por un monto mensual de 150 USD. La mayoría fue recibida en Montevideo (OIM, 2011b: 84).

Consideraciones Finales

Recomendaciones de políticas y para futuros estudios

El presente informe ha provisto un panorama de la magnitud y características de la movilidad intrarregional en el Mercosur, del régimen legal que regula la movilidad de los trabajadores migrantes en el bloque y de la inserción socioeconómica de estos trabajadores en la subregión. El diagnóstico elaborado permite generar algunas recomendaciones y sugerencias de trabajo, que pueden servir como insumo para el proceso de elaboración de políticas públicas en la región que mejoren los procesos de gestión de la movilidad humana por motivos laborales y así avanzar en la agenda social de la integración regional.

En el plano normativo, la subregión ha realizado progresos significativos en la armonización de estándares para facilitar la movilidad de las personas, así como en la ampliación de los derechos de los trabajadores migrantes. En la primera etapa (1991-2002), se avanzó en el establecimiento de controles integrados, lo que fue perfeccionado paulatinamente (se siguen realizando mejoras en la actualidad), se agilizó la movilidad transfronteriza al establecer una lista de documentos para los controles en la frontera y con la creación de la TVF, aumentó la comunicación e interacción entre las partes y así, los niveles de información (ver Capítulo 2). Los logros más importantes de esta etapa fueron el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y la Declaración Sociolaboral del Mercosur, ya que regionalizaron estándares y derechos para los trabajadores y facilitaron su movilidad regional al permitir la transferencia de los aportes previsionales.

El Acuerdo de Residencia marcó un punto de inflexión al establecer un derecho a la residencia regional (basado en la nacionalidad), simplificar significativamente los procedimientos burocráticos para la residencia, facilitando y creando un régimen para la movilidad en la región. Es la norma con el alcance más amplio que existe en la materia en el Mercosur y ha tenido un rol fundamental para la igualdad de trato entre migrantes regionales y nativos en el acceso a derechos. Como lo demuestra el informe de la OIM (2018a), los EM han hecho avances progresivos y sustantivos en su implementación, logrando la regularización de tres millones de personas en total.

En la segunda etapa, se registraron importantes avances en cuanto a la generación de acuerdos sobre los principios que debían guiar la movilidad en la región. Muchos de estos principios fueron establecidos en la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. La creación del FEM resultó crucial para generar estos acuerdos. También se actualizaron los instrumentos elaborados durante la etapa anterior, se estandarizó el plazo para turistas ciudadanos del Mercosur y se estableció un plan para crear el estatus de Ciudadano del Mercosur.

Sin embargo, aún están pendientes algunas medidas interesantes que han sido debatidas dentro de los órganos del Mercosur. Una de ellas es la creación de un documento único para viajes intra y extra regionales del Mercosur. Otra medida posible es la creación del “permiso de ingreso Mercosur” (ver OIM, 2018a) o “Acuerdo de calificación migratoria de ingreso por nacionalidad Mercosur” (ver Capítulo 2.2.6) para las personas que quieren tramitar su residencia mediante el Acuerdo de Residencia. Este instrumento permitiría a los migrantes declarar su intención de tramitar la residencia Mercosur al momento de ingresar a un EM distinto del de su nacionalidad, con un plazo determinado para realizar dicho trámite. Como han notado varios autores, la creación de un mecanismo facilitador para la residencia de los nacionales Mercosur, sin una medida acorde que facilite la circulación fronteriza para las personas que aspiran a obtener su residencia mediante el Acuerdo, lleva a contradicciones en el régimen para la movilidad humana en el Mercosur (ver Acosta, 2018). Para evitar que los ciudadanos Mercosureños tengan problemas a la hora de atravesar las fronteras y ejercer su derecho a la residencia, la creación de este permiso resulta fundamental.

Otro instrumento que existe y cuyo funcionamiento podría ser perfeccionado es la TVF. La misma resulta de suma importancia para facilitar la movilidad de los trabajadores fronterizos. Como ha sido visto en los capítulos 2 y 4, en el caso de Brasil-Uruguay, la TVF se encuentra operativa, con resultados positivos. Pero por el otro lado, por ejemplo, el Acuerdo en Argentina y Brasil, que no se encuentra operativo (ver Capítulo 2), podría ser puesto en funcionamiento.

Otra medida recomendable, basada en experiencias previas en eventos tales como la visita del Papa a Paraguay en 2015⁶³ o la propuesta de Brasil para una “Visa única Mercosur” por ocasión de los juegos deportivos en Brasil en 2014 y 2016 (ver Acta 01/2011 del FEM), que finalmente no fue adoptada, es la adopción de medidas, mecanismos y tecnología para agilizar los cruces fronterizos en momentos de mayor tránsito, como grandes eventos o en época de vacaciones⁶⁴.

Resulta importante también seguir avanzando en el Plan para facilitar la circulación de los trabajadores en el Mercosur, negociado en el marco del SGT 10 (ver sección 2.2.6).

63 Para este evento, las autoridades de Paraguay realizaron un formulario online para el registro fronterizo anticipado para agilizar los controles en pasos fronterizos, ver <http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/se-habilita-el-formulario-de-registro-migratorio-anticipado-para-feligreses-del-exterior>

64 Ver, por ejemplo, los recientes acuerdos entre Argentina y Brasil en época de vacaciones <https://misionesonline.net/2018/08/01/agilizan-transito-fronterizo-argentina-brasil-habra-solo-control-migratorio/>

Las diferencias lingüísticas han mostrado ser un gran obstáculo para la inserción socio-laboral en el caso de trabajadores con lengua materna portuguesa, guaraní o española (ver Capítulo 4). El Mercosur ya ha tomado medidas para lidiar con esto, tales como la exención de traducción para trámites migratorios. Sin embargo, aún faltan políticas para abordar no sólo la obtención de la residencia, sino las limitaciones al acceso a trabajos de calidad en el mercado legal.

Un gran desafío pendiente, y que ha sido largamente debatido en el SGT 10, es la armonización de calificaciones profesionales, técnicas y operativas para los trabajadores. Esto no se refiere a la convalidación de títulos académicos sino de las calificaciones de las tareas profesionales y operativas que realizan los trabajadores, que pueden consistir en educación no académica (terciarios, cursos) o pueden estar basadas en la experiencia obtenida. La armonización de este tipo de calificaciones es dificultosa a nivel mundial, ya que los países desarrollados llevan a cabo acuerdos de reconocimiento mutuo que en su mayoría excluyen a países en desarrollo (Panizzon, 2010b). En el Mercosur aún se producen desacuerdos respecto a esto debido a la dificultad para armonizar los estándares y experiencias laborales en algunos oficios y profesiones.

La articulación de las políticas migratorias y laborales también resulta fundamental. El estudio de la OIT (2007) provee insumos valiosos para la formulación de medidas en este sentido, sugiriendo y proveyendo ejemplos de medidas para el trabajo decente de la población migrante, fuentes de información en la materia, formas de cooperación internacional en materia de migración laboral, medidas para la gestión de las migraciones laborales, para la protección de los trabajadores migrantes, para la prevención de prácticas abusivas y para la integración de estos trabajadores.

Como ha sido notado en otros estudios, falta también armonizar indicadores y definiciones que faciliten la gestión de la movilidad humana entre los países. Primero, resulta fundamental definir conceptual y operativamente qué se entiende por “libre circulación de trabajadores”, además de identificar qué instrumentos de política son necesarios para lograrla. Por ejemplo, la libre circulación, ¿implica el libre ejercicio de las profesiones en todos los Estados miembro? ¿incluye también el paso libre a través de las fronteras?

En lo que respecta a las dinámicas y los flujos migratorios dentro del Mercosur, se ha podido ver que la región se inserta en un escenario mundial en el que los stocks migratorios están creciendo, si bien representan una proporción muy baja de la población mundial y la circularidad es un patrón cada vez más recurrente. El patrón predominante es el intrarregional, es decir, que los migrantes tienden a migrar a un país cercano al de su origen. En Suramérica también se distingue el patrón intrarregional. Este se caracteriza por dos tipos de movimientos (OIM, 2018b): uno que consiste en cruces entre puntos alejados de las fronteras, y otro cotidiano y de corta duración en zonas fronterizas. Además, son

relevantes los movimientos migratorios estacionales relacionados a las actividades agrícolas y los movimientos entre centros urbanos de trabajadores con alto nivel de calificación. En toda la región, el Mercosur es la subregión que más crecimiento de inmigrantes registró en los últimos años y alrededor de tres cuartos de estos movimientos son entre países miembros (OEA, 2017). En el periodo 1990-2010, los stocks de migrantes intrarregionales crecieron, pero su significatividad se basa en que estos aumentos son mucho más notorios en relación a la población migrante total del bloque: así, la población migrante intraMercosureña aumentó casi un 10% en dos décadas, representando un 35% del total de los migrantes internacionales en los cuatro Estados socios, lo que es indicador de la interdependencia migratoria regional. Esto se explica, sobre todo, por el crecimiento de los flujos hacia Argentina, el principal país receptor de la región. El grupo de inmigrantes más numerosos en Argentina es el paraguayo. En relación a los demás, Brasil es el país que menos migrantes intrarregionales recibe. En Brasil, los argentinos con alta calificación son representativos dentro de la población de trabajadores migrantes altamente calificados. En Paraguay, argentinos y brasileños constituyen el 84% del total de su población migrante. En Uruguay, los argentinos son los más numerosos. En todo el Mercosur se ha podido observar, además, que el grupo de migrantes que más tendió a aumentar es aquel con 10 años o más de educación. Los principales receptores de migrantes altamente calificados son Brasil y Uruguay.

Los estudios sobre la inserción socioeconómica de los migrantes en el Mercosur se centran en los grupos migratorios más numerosos. Por eso predominan, por ejemplo, en el caso argentino, estudios sobre el grupo de inmigrantes más importante: los paraguayos. En Paraguay, sobre brasileños. En Uruguay, sobre uruguayos retornados y argentinos. En Brasil, los estudios realizados en los últimos años tienden a centrarse en el uno de los flujos prevalecientes, el de los haitianos. Por esta razón también, ha sido más dificultoso encontrar estudios sobre algunos aspectos en particular (como la participación social de los migrantes del Mercosur en Brasil). Se debe destacar que el aumento de la inmigración y el cambio en el perfil y el origen de los inmigrantes más recientes (por los “nuevos” flujos de venezolanos, colombianos, dominicanos e haitianos en la región) colaboró con una renovación en el interés de los estudios migratorios y en la producción académica en la materia.

En estos estudios se ha podido ver que la mayor parte atribuye las razones de la migración a los vaivenes económicos de la región, si bien existen otros que destacan las razones políticas y una parte relevante de la literatura destaca el rol de las redes de migrantes. Con respecto al acceso a los servicios sociales, los sistemas son muy diversos en los cuatro países, y atribuyen distintas potestades a los Estados nacional, provincial y municipal. En Argentina, si bien el acceso a la salud y la educación son universales, los migrantes tienden a acceder en menor medida que los nativos a estos servicios. Faltan datos más detallados en Brasil, Paraguay y Uruguay.

En las áreas fronterizas los estudios relevados han comprobado que muchas de las medidas existentes (y no existentes, muchas veces acuerdos informales *ad hoc*) se realizan mediante la comunicación directa entre autoridades de las áreas sociales y de salud, la cual es muy efectiva para la implementación de medidas para la armonización de políticas y la circulación de las personas. Por ello, sería recomendable fomentar reuniones regulares de estas autoridades en las áreas fronterizas. El ISM (2018) nota la importancia de la armonización del alcance de la seguridad social en ciudades fronterizas y la mejora del financiamiento para servicios sociales en estas zonas.

Otras medidas que han sido exitosas y han colaborado con el acceso de los migrantes a los servicios sociales, a la regularización migratoria y por ende a la ampliación de sus derechos, es la divulgación de información por diversos medios. Las radios locales han mostrado ser muy útiles para este fin (OIM, 2018a). El MIDES (2017) destaca a la guía para inmigrantes “Vivir en Uruguay”, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y los talleres de orientación laboral. Para este tipo de acción, la coordinación interministerial y el diálogo con empleadores y sindicatos resulta primordial. Este tipo de acción implica también la presencia de las instituciones nacionales en los distintos momentos de los trayectos migratorios: pedido de residencia en el lugar de origen, paso fronterizo, acceso a derechos en el lugar de recepción. Así, por ejemplo, se podría brindar información a los migrantes sobre acceso a la regularización y a derechos en los aeropuertos o en puestos fronterizos.

Estas acciones de comunicación no deberían estar sólo orientadas a los migrantes, sino también a las sociedades receptoras. Como se ha visto en el Capítulo 4, en las sociedades del Mercosur existen muchos mitos e ideas distorsionadas sobre los migrantes regionales en los EM, así como casos de discriminación. Las campañas de sensibilización para las sociedades receptoras han demostrado ser de utilidad (MIDES, 2017). Se recomienda, además, extender estudios sobre las actitudes de la población nativa hacia la migración, tales como Koolhaas et al (2017), en el resto de los países de la región (ver Capítulo 4). En dicho trabajo se analizaron las actitudes de los uruguayos hacia la población migrante y retornada con respecto a diversas variables, tales como: las percepciones sobre las consecuencias de la migración, el acceso a los derechos de la población migrante, los perfiles de los migrantes, las políticas migratorias y los orígenes de los migrantes. Allí se encontró, por ejemplo, que el 57% de los uruguayos piensa que la inmigración tiene una repercusión positiva para el enriquecimiento del país, que estas visiones positivas son más comunes entre la población residente en centros urbanos y con mayor grado de educación, y que existe una fuerte distorsión entre la percepción de los uruguayos sobre el origen de los migrantes (opinan que la mayoría viene son europeos o asiáticos) y el origen de la mayoría (Suramérica). Este tipo de estudio provee insumos fundamentales para la orientación de las actividades de comunicación dirigidas a las sociedades receptoras.

Las condiciones laborales y de integración social tienden a mejorar con la cantidad de años de residencia de los migrantes en el país receptor. Las redes migratorias tienden a jugar roles muy importantes, sobre todo en los casos de paraguayos y uruguayos en Argentina. En Argentina, además, los paraguayos tienen una alta participación en asociaciones de migrantes, que muchas veces interactúan con los diversos niveles del Estado argentino (sobre todo el municipal). Esta interacción puede dar lugar a varias formas de colaboración para favorecer la inserción social de los migrantes.

En cuanto a las remesas, los migrantes de la región tienden a enviar menores cantidades que los migrantes regionales residiendo en países desarrollados. La posesión de un trabajo estable tiende a incidir en el envío de remesas. Estas se suelen usar para gastos del hogar, salud y educación, mientras que los ahorros se suelen usar para inversiones productivas.

Como se ha podido ver en varios estudios, si bien las regularizaciones, en el marco del Acuerdo de Residencia, han tenido un impacto positivo en la población ocupada, aún se debe trabajar en la reducción del empleo no registrado y de la precariedad laboral. Para esto, se recomienda la coordinación de las inspecciones de trabajo entre los Estados nacionales, provinciales y municipales, y el diálogo entre los EM para establecer medidas armonizadas. La literatura especializada, además, nota la falta de estudios conjuntos sobre el mercado laboral de los EM y de los resultados de la implementación de las medidas para la inserción sociolaboral de los trabajadores migrantes, el acceso a la salud, educación y vivienda, entre otros indicadores. Los estudios sobre los mercados laborales podrían profundizar en los sectores donde se concentra la mano de obra migrante, por ejemplo, en Argentina, en la construcción, servicio doméstico e industria textil. La inserción laboral de los migrantes suele ser muy diversa en cada uno de los países. La literatura encuentra una complementariedad entre los migrantes argentinos y uruguayos en ambos países en cuanto a sus calificaciones laborales. El MIDES (2017) nota la falta de estudios sobre la participación de la población migrante en la vida política y cultural de Uruguay.

Diversos organismos internacionales y especialistas destacan la debilidad de los datos estadísticos sobre la movilidad humana y sobre el mercado trabajo (ver Capítulo 3). La movilidad circular y temporal son desafíos importantes para la medición, ya que no son captadas en los censos nacionales. Algunos documentos que se pueden consultar para obtener recomendaciones más específicas respecto de esto son: OIT (2016b) sobre la mejora de estadísticas laborales, OIM (2011a) sobre mejoras estadísticas y de registros administrativos en Paraguay, OIM (2018a) sobre el registro de las residencias, OIM (2011b) sobre el mejoramiento de las estadísticas en Uruguay, Cerrutti y Parrado (2015) y Maguid (2011a) sobre los estudios que se deberían realizar y detalles de las estadísticas faltantes en Suramérica. Estos autores también proveen recomendaciones útiles para la

creación de datos estadísticos que permitan la comparación entre los países. También se debería trabajar en la actualización de los datos disponibles en sitios web, lo que facilita la producción de investigaciones. Faltan estudios que profundicen el rol de las redes de migrantes para todos los grupos estudiados en cada uno de los países, no sólo en Argentina; sobre las magnitudes e impacto de las remesas intrarregionales; sobre la implementación de los programas realizados y sobre la percepción que tienen los migrantes de sí mismos, su inserción sociolaboral y su rol en la sociedad, lo que permitiría mejorar las acciones de comunicación. Para ello, el diálogo entre la academia, los organismos internacionales y la gestión pública resulta vital.

La OIM (2016) recomienda evaluar las políticas migratorias a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS 2030) en el nivel regional, ya que esto podría contribuir a evaluar el rol de la migración en la reducción de las asimetrías socioeconómicas y a la creación de indicadores armonizados.

Por último, cabe destacar que Argentina reformó su ley de migraciones en 2004 (ley 25.871), Uruguay lo hizo en 2008 (ley 18.250) y Brasil en 2017 (ley 13.445). Los tres países reemplazaron a leyes adoptadas en gobiernos dictatoriales, que eran fuertemente restrictivas y no estaban adaptadas a las dinámicas migratorias actuales. Estas leyes, además, fueron el resultado de extendidos debates en los Congresos Nacionales, en los que tuvo una importante participación la sociedad civil y la academia (ver Brumat y Torres, 2015). Queda pendiente, entonces, la revisión y actualización de la ley de migraciones 978 de 1996 en Paraguay, aunque se debe mencionar que en 2015 se aprobó mediante el Decreto 4.483 la “política nacional de migraciones del Paraguay”, que incluye una serie de principios, estrategias y acciones a seguir por el Estado paraguayo en materia de migraciones. Estas orientaciones deberían permitir a Paraguay avanzar en la revisión y actualización de su ley de 1996, poniéndola a tono con los desarrollos que los Estados Parte del Mercosur vienen realizando en este campo.

Bibliografía

- Abbott, K.W. y Snidal, D. (1998). Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 42, No.1 (Feb.). pp. 3-32.
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America: 200 years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acosta, D. (2014). Is Free Movement in Europe an Anomaly? The New Open Borders Policy in South America. *EU Law Analysis blog*. Disponible en <http://policybristol.blogs.bris.ac.uk/2014/11/25/is-free-movement-in-europe-an-anomaly-the-new-open-borders-policy-in-south-america/> (visitado en octubre de 2015).
- Acosta, D. y Freier, L. F. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *REMHU*, Año XXIII, n. 44, jan/jun. Pp. 171-189.
- Acosta, D. y Geddes, A. (2014). Comparing migration governance in Europe and South America. *International Migration Governance Blog*. Disponible en <http://migration-governance.org/comparing-migration-governance-europe-south-america/> (visitado en octubre de 2015).
- Alfa Puentes (2013). La subregión del Mercosur y la movilidad académica. Estado de situación, propuestas y orientaciones desde el proyecto Alfa Puentes. <http://cooperacion.udelar.edu.uy/es/wp-content/uploads/2013/03/sub-regional-mercosur-.pdf.pdf>
- Alfonso, A. (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 Oficina Regional para América del Sur.
- Almeida Freitas de, V. (2009). *A circulação do trabalho no Mercosul e na União Europeia*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Arango, J. (2007). Las Migraciones Internacionales en un mundo globalizado. En *Vanguardia*, Dossier n°22. Pp. 6-15.
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. En *Migración y Desarrollo*, n°1, octubre. Pp. 1-30.
- Arrúa, E.M. (2014). Inmigración fronteriza en Paraguay. Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Lima-Perú, del 12 al 15 de agosto.
- Aruj, R.S. (2012). Los trabajadores migrantes de la construcción: su aporte y significación. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios N°2. Buenos Aires: OIM. Pp. 235-292.

- Asa, P. y Ceriani Cernadas, P. (2008). The Mercosur Accords and Argentina's New Immigration Law. *Beyond Law*, n° 28. Pp. 39-65.
- Baer, G., Benítez, N., Contartese, D. y Schleser, D. (2015a). Inserción laboral e informalidad entre los trabajadores migrantes sudamericanos. En OIT. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: OIT, pp. 51-76.
- Baer, G. Contartese, D. y Massé, G. (2015b). Características demográficas y del mercado de trabajo de las y los migrantes sudamericanos. En OIT. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: OIT, pp. 14-26.
- Baer, G.; Benítez, N. y Contartese, D. (2012). La participación de los trabajadores migrantes procedentes de países limítrofes y de Perú en los mercados laborales urbanos de la Argentina. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos Migratorios N°2*. Buenos Aires: OIM. Pp. 51-152.
- Baer, G., Benítez, N., Contartese, D. y Schleser, D. (2011). El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana. En OIT. *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: OIT, pp. 55-74.
- Barbosa de Campos, M. (2011). Estimativas de migração internacional no Brasil: os velhos e os novos desafios. En Luiz Antonio Pinto de Oliveira y António Tadeu Ribeiro de Oliveira. *Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil. Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica número 1*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Berganza, I., Blouin, C. y Freier, L.F. (2018). La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú. Documento de discusión CIUP, agosto. Lima: Universidad del Pacífico.
- Betrissey Nadali, D. (2007). Inmigración y discriminación en la frontera argentino-paraguaya. *Migraciones Internacionales*, Vol. 4, núm 1., enero-junio, pp. 141-164.
- Blanco, C. (2006). Movilidad creciente y emergencia de nuevos enfoques migratorios. En Blanco F. de Valderrama (Ed.). *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos. Pp. 11-32.
- Bógus, L.M.M y Alves Fabiano, M.L. (2015). O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. *Ponto e Vírgula*, n° 18, segundo semestre, pp. 126-145.
- Botto, M. (2004). Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional. En *Perfiles Latinoamericanos*, n°25. pp. 9-41.
- Bouzas, R. (2005). MERCOSUR: Instituciones de Gobierno Regional, Asimetrías e Integración Profunda. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Integration and Regional Programs Department. Regional Operations Department 1. Disponible en <https://>

- publications.iadb.org/en/publication/mercosur-instituciones-de-gobierno-regional-asimetrias-e-integracion-profunda (acceso en julio 2012).
- Brumat, L. (2016). Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2012). Tesis de doctorado no publicada. FLACSO Argentina. Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10634> (visitado en febrero de 2019).
- Brumat, L. (2014). Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2002). Tesis de maestría no publicada. FLACSO Argentina.
- Brumat, Leiza y Torres, Rayen (2015). La Ley de Migraciones 25.871: un caso de democracia participativa en Argentina. *Revista de Estudios Políticos*, n.46 enero- junio. Pp. 55-77.
- Bruno, S.F. (2012). El proceso migratorio paraguayo hacia la Argentina: Evolución histórica, dinámica asociativa y caracterización sociodemográfica y laboral. En OIM, *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos*. Cuadernos Migratorios N° 4. Buenos Aires: OIM. Pp. 11-55.
- Capella Giannattasio, A.R. y Moutropoulos Fortunato, R. (2017). Imigração e participação política de estrangeiros: uma análise da formulação da política municipal de São Paulo para Imigrantes. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 09, vol. N°4, pp. 1499-1528.
- Carrera, S. (2005). What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU? *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November, pp. 699–721.
- Cardesa Salzmán, A. (2007). El marco jurídico del Mercado Común del Sur relativo a la migración laboral: ¿Hacia una libre circulación de trabajadores? En Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J.M. *Migraciones y Desarrollo*. Madrid: Marcial Pons. Pp. 521-535.
- Castillo, J. y Gurrieri, J. (2012). El panorama de las migraciones limítrofes y del Perú en la Argentina en el inicio del siglo XXI. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios N°2. Buenos Aires: OIM. Pp.17-49.
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes & J. DeWind (coords.). *Repensando las Migraciones*. Nuevas Perspectivas Teóricas y Empíricas. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 33-66.
- Castles, S. & Miller, M.J. (2009). *The Age of Migration*. International Population Movements in the Modern World. Fourth Ed. New York, London: The Guilford Press.
- Cavalcanti, L. y Brasil, E. (2017). A movimentação dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro a partir do CAGED. En Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Araujo, D., Tonhati, T., A, *Inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Brasília, DF: OBMigra, pp. 87-124.
- Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Araujo, D., Tonhati, T., A, *Inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Brasília, DF: OBMigra,
- CCSCS (2014). Historia. Disponible en <http://www.ccscs.org/index.php/2014-02-10-19-39-57/historia> (visitado en marzo 2014).

- Ceccorulli, M.; Channac, F.; De Lombaerde, P. & Fanta, E. (2011). Indicators of intra-regional migration and mobility. En P. De Lombaerde, R. Flores Jr.; P.L. Iapadre & M. Schulz. *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods*. London and New York: Routledge. Pp. 65-97.
- Cerrutti, M. (2009). Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la República Argentina.
- Cerrutti, M. (2008). El envío de remesas de migrantes peruanos y paraguayos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: un estudio comparativo. En Norma Meichtry, Adela Pellegrino y Eduardo Bologna (comps.), *Migrantes latinoamericanos: el estado de las investigaciones en la región*. Córdoba: ALAP, pp. 97-117.
- Cerrutti M, Binstock G. (2012). *Los Estudiantes Inmigrantes en la Escuela Secundaria. Integración y Desafíos*. Buenos Aires: UNICEF.
- Cerrutti, M. y Parrado, E. (2015). Intra-regional Migration in South America: Trends and a research agenda. *Annual Review of Sociology*, 41, pp. 399-421.
- Cortina, R.E. y Robles, A.J. (2006). *Mercosur, integración y sociedad de trabajo*. Buenos Aires: Corregidor.
- Crosa, Z. (2014). Transnacionalismo migrante: políticas de vinculación del Estado uruguayo y movimiento asociativo de uruguayos en Argentina. *Runa*, 35, 1, pp. 23-40.
- CSM (2014). *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados*. Lima: Conferencia Suramericana sobre Migraciones.
- Del Águila, A. (2012). Las asociaciones paraguayas en el proceso de integración social de los inmigrantes. En OIM, *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos*. Cuadernos Migratorios N° 4. Buenos Aires: OIM. Pp. 93-156.
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue européenne des migrations internationales* vol. 23- n°1. Disponible en: <https://remi.revues.org/3611> (visitado en febrero de 2014).
- Durand, J. (2009). *Processes of Migration in Latin America and the Caribbean (1950-2008)*. Human Development Research Paper 2009/24. PNUD.
- Estrada, M. (2017). Papel de los procesos transnacionales en la integración y desarrollo de Paraguay en el Mercosur. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, vol. 1, pp. 140-170.
- Ermida Uriarte, O. (1998). La ciudadanía laboral en el Mercosur. *Derecho laboral*, n° 190. pp. 1-19.
- Fernandes Neves, E. y Prado Kantorski, L. (2015). Mobilidade humana no cidadão em saúde na zona de fronteira entre Brasil/Uruguai. En Cavalcanti, Leonardo Oliveira, Antonio Tadeu y TONHATI, Tânia (Orgs.) *Migração e Mobilidade na América do Sul*. Brasília: Cadernos OBMIGRA, pp. 64-78.

- Ferreira, M.C. y Payssé, S. (2003). La formación profesional en el Mercosur. Montevideo: OIT/Cinterfor. Disponible en <http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/formaci%C3%B3n-profesional-mercotur> (visitado en abril 2012).
- Freier, L.F. y Parent, N. (2019). The Regional Response to the Venezuelan Exodus. *Current History*, February, pp. 56-61, disponible en http://www.currenthistory.com/pdf_org_files/118_805_056.pdf (visitado en enero de 2018).
- Freier, L.F. y Parent, N. (2018). A South American Migration Crisis: Venezuelan Outflows Test Neighbors' Hospitality. *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, July, disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be4192b4/number-refugees-migrants-venezuela-reaches-3-million.html> (visitado en enero de 2019).
- Gallinati, C. (2016). La participación política de bolivianos y paraguayos residentes en villas de la ciudad de Buenos Aires: una aproximación desde la lucha por la vivienda. *Horizontes Antropológicos*, año 22, n° 46m jul/diez, pp. 359-386.
- Geddes, A. y Vera Espinoza, M. (2018). Framing Understandings of International Migration: How Governance Actors Make Sense of Migration in Europe and South America. In Margheritis, A. (Ed). *Shaping Migration between Europe and Latin America. New Approaches and Challenges*. London: ILAS publications, pp 27-50.
- Giubboni, S. (2007). Free Movement of Persons and European Solidarity. *En European Law Journal*, Vol. 13, No. 3, May 2007. pp. 360-379.
- Gómez, P.M.S. y Torres, V.E. (2008). Redes sociales en la migración paraguaya y brasilera hacia la Argentina. Un análisis comparativo de las redes de ayuda y los vínculos binacionales. Trabajo presentado en el XVI Encuentro Nacional de Estudios Populacionais, Caxambu, Brasil, 29 de septiembre al 3 de octubre.
- Govea, J. (2012). Los migrantes de países limítrofes y de Perú en la Ciudad de Buenos Aires durante la década del 2000. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos Migratorios N°2*. Buenos Aires: OIM. Pp. 293-322.
- Granero, M.G. (2016). Migración paraguaya en el Gran Rosario: Posicionamientos y categorías. *AVÁ*, n° 29, diciembre, pp. 277-301.
- Grugel, J. (2005). Citizenship and governance in Mercosur: arguments for a social agenda. *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 7. Pp. 1061-1076.
- Hollifield, J.F. (2006). El emergente Estado migratorio. En A. Portes & J. DeWind (coords.), *Repensando las Migraciones. Nuevas Perspectivas Teóricas y Empíricas* (pp. 66-96). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (2018). *Cidadania Social no MERCOSUL - Acesso a serviços sociais em regiões de fronteira*. Asunción: ISM.
- Koolhaas, M. (2012). Características demográficas de los migrantes argentinos en Uruguay. *Revista Trampas de la comunicación y la cultura*, n° 70, mayo-junio, s/p.

- Koolhaas, M., Prieto Rosas, V. y Robaina Antía, S. (2017). Los uruguayos ante la inmigración. Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados. Documentos de Trabajo, n°1, Programa de Población, Universidad de la República.
- Lavenex, S. (2018). Regional Migration governance- building block of global initiatives? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-19.
- Lisbôa Gruppelli, J. (2009). A migração laboral no Mercosul a partir de análise dos Acordos sobre Residência: entre ousadia e timidez. *Ajuris*. Disponible en: http://www.ajuris.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124:a-migracao-laboral-no-mercosul-a-partir-da-analise-dos-acordos-sobre-residencia-entre-ousadia-e-timidez&catid=56:ponto-de-vista&Itemid=20
- López Rita, A. (2017). Dinámica del sistema migratorio argentino- paraguayo. Trabajo, población y sociedad: Datos para pensar la ciudadanía Mercosur. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, vol. 1. Pp. 171-187.
- López Sala, A. M. (2005). Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria. Barcelona: Anthropos.
- Maguid, A. (2011a). La migración sudamericana en Argentina: cambios recientes y perfil de sus protagonistas. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos Migratorios N°2*. Buenos Aires: OIM. Pp. 75-108.
- Maguid, A. (2011b). Migrantes sudamericanos y mercado de trabajo. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos Migratorios N°2*. Buenos Aires: OIM. Pp. 109-130.
- Maldonado, R. Bajuk, N., Hayem, M. (2011). *Las remesas a América Latina y el Caribe durante 2010: Estabilización después de la crisis*. Washington: Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mansueti, H.R. (2002). La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Su importancia práctica y jurídica. En Uriarte, O.E. *Eficacia jurídica de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*. Montevideo: OIT. pp. 187- 208.
- Margheritis, A. (2015). Mercosur's post- neoliberal approach to migration: from worker's mobility to regional citizenship. En D.J. Cantor, L. Feline Freier, J.P. Gaucci (eds.). *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. London: ILAS. Pp. 57-80.
- Margheritis, A. (2013). Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur. *Review of International Political Economy*, 20:3. Pp. 541-575.
- Martin, L.L. y Simmons, B.A. (1998). *Theories and Empirical Studies of International Institutions*. International Organization. Autumn, Vol.52, 4. Pp. 729-757.
- Martin, P. y Widgren, J. (2002). *International Migration: Facing the Challenge*. En *Population Bulletin*. Vol. 57, No.1.

Martínez Pizarro, J. y Stang Alva, M.F. (2005). *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada-* Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Santiago de Chile: Programa Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Martínez Pizarro, J. y Villa, M. (2005). *International migration in Latin America and the Caribbean: a summary view of trends and patterns.* New York: United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development. Population Division. Department of Economic and Social Affairs.

Martínez, J. y Vono, D. (2005). *Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del Siglo XXI.* Revista de Geografía de Norte Grande, 34. pp. 39-52.

Massé, G. (2015). *El alcance de la protección social argentina hacia las y los migrantes sudamericanos.* OIT. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales.* Buenos Aires: OIT, pp. 28-50.

Massey, D.S., Arango, J., Graeme, H., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, J.E. (2008). *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium.* Oxford: Oxford University Press.

Mármora, L. (2004). *Las Políticas de Migraciones Internacionales.* Buenos Aires: Paidós.

Mármora, L. y Cassarino, M. (1997). *Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR.* Revista de Relaciones Internacionales, No. 12. Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10089/Documento_completo.pdf?sequence=1 (visitado en enero 2014).

Mercosur (2015). *Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados- Reunión de Ministros del Interior. Memoria Institucional 1997-2015.* Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf (visitado en febrero de 2015).

Messina, G. (2015a). *Cambios de paradigmas normativos y expansión de derechos para las trabajadoras domésticas migrantes.* En OIT. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales.* Buenos Aires: OIT, pp. 140-162.

Messina, G. (2015b). *El trabajo migrante en la industria de la construcción: una relación marcada por la heterogeneidad estructural.* En OIT. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales.* Buenos Aires: OIT, pp. 164-192.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (MIDES) (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas.* Informe final. Montevideo: MIDES.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (2017). Informe Sintético de Migraciones Laborales. Buenos Aires. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Bolet%C3%ADn_Migrantes_Sudamericanos_s_portada%2020_09.pdf (visitado en diciembre de 2018).
- Modolo, V. (2014). Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, n° 220, pp. 349-370.
- Monclús Masó, M. y García, M.B. (2012). El impacto de las migraciones en la criminalidad de Argentina: mitos y realidades. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios N°2. Buenos Aires: OIM. Pp. 323-363.
- Monsalvo, A.P. (2011). Los migrantes sudamericanos en el mercado de trabajo argentino: informalidad del empleo y brechas salariales. En OIM, *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios N°2. Buenos Aires: OIM. Pp. 131-154.
- Muggah, R. (2018). Refugees from Venezuela are fleeing to Latin American cities, not refugee camps. *The Conversation*, disponible en <https://theconversation.com/refugees-from-venezuela-are-fleeing-to-latin-american-cities-not-refugee-camps-103040> (visitado en enero de 2018).
- Novick, S. (2010a). Introducción. Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos. En S. Novick. *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos. Pp. 9-28.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2017). Migración internacional en las Américas. Cuarto Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Washington, DC: OEA.
- OEA (2015). Migración internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Washington, DC: OEA.
- CEPAL/OIT (2017). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración Laboral en América Latina, número 156, mayo.
- Organización Internacional para el Trabajo (OIT) (2016a). Estadísticas de migración laboral: Mapeo y análisis en 5 países de América Latina y el Caribe. Brasilia: OIT.
- OIT (2016b). La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2007). Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos. Ginebra: OIT. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_protect/--protrav/--migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf (visitado en febrero de 2019).

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018a). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Cuadernos Migratorios n°9. Buenos Aires: OIM.
- OIM (2018b). Dinámicas Migratorias en Fronteras de países de América del Sur. Cuadernos Migratorios n°10. Buenos Aires: OIM.
- OIM (2017a). Tendencias Migratorias en América del Sur. Informe Migratorio Sudamericano n°1, año 2017. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe_Tendencias_Migratorias_Am%C3%A9rica_del_Sur_N1_SP.pdf (visitado en enero de 2019).
- OIM (2017b). World Migration Report 2018. Ginebra: OIM.
- OIM (2016). Migración calificada y desarrollo: Desafíos para América del Sur. Cuadernos Migratorios n°7. Buenos Aires: OIM.
- OIM (2015). Dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea. Bruselas: OIM.
- OIM (2013a). World Migration Report 2013. Migrant well-being and development. Ginebra: OIM. Disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2013_en.pdf
- OIM (2013b). Régimen Migratorio en la República del Paraguay. Asunción: OIM-Paraguay.
- OIM (2012). Perfil migratorio de Argentina. Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur.
- OIM (2011a). Perfil Migratorio de Paraguay. Buenos Aires: OIM. Elaborado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO).
- OIM (2011b). Perfil Migratorio de Uruguay. Elaborado por el Programa de Población (FCS- UdelaR). Buenos Aires: OIM Oficina Regional para América del Sur.
- OIM (2010). World Migration Report 2010. Ginebra: OIM.
- OIM (2009). Perfil Migratório do Brasil 2009. Ginebra: OIM.
- OIM (2008). Perfil Migratorio de Argentina. Buenos Aires: OIM.
- Organización Naciones Unidas (ONU) (2017). International Migration Report. New York: United Nations.
- ONU, Department of Economic and Social Affairs (2012). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2012).
- Panizzon, M. (2010a). Trade and Labor Migration. GATS Mode 4 and Migration Agreements. Dialogue on Globalization. Occasional Papers. Ginebra: Friedrich Ebert Stiftung.

- Panizzon, M. (2010b). International Law of Economic Migration- A Ménage a Trois? GATS Mode 4, EPAs and Bilateral Migration Agreements. Online Proceedings. Working Paper No.2010/34. London: Society of International Law.
- Pastori Fillol, A. (2007). Las migraciones y la movilidad laboral en el Mercosur. En Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J.M. Migraciones y Desarrollo. Madrid: Marcial Pons. Pp. 329-340.
- Patarra, N. (2002). Migrações internacionais e integração econômica no cone sul: notas para discussão. En Sales, T. y Salles, M.R. (orgs). Políticas migratorias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior. São Carlos: Ed. UFSCAR Editora Sumaré.
- Pellegrino, A. (2009). La migración entre los países del Mercosur: tendencias y características. En Las migraciones Humanas en el Mercosur: una mirada desde los Derechos Humanos. Uruguay: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Pp. 17-26.
- Pellerin, H. (1999). The cart before the horse? The coordination of migration policies in the Americas and the neoliberal economic project of integration. *Review of International Political Economy*, Vol. 6 No. 4; Winter. Pp. 468-493.
- Pellerin, H. (1993). Global Restructuring in the World Economy and Migration: The Globalization of Migration Dynamics. *International Journal*, Vol. 48. N° 2 Migrants & Refugees, Spring. pp. 240-254.
- Perera, M. (2010). La movilidad del factor trabajo en el MERCOSUR. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas.
- Pérez Vichich, N. (2011). El Mercosur ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas. En Sulamérica comunidade imaginada- emancipação e integração. Niterói: Editora da UFF. Pp. 331-344.
- Pérez Vichich, N. (2007a). Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el Mercosur. En Entelequia. *Revista Interdisciplinar: Monográfico*. Junio. Pp. 255-270.
- Pérez Vichich, N. (2007b). Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del Mercosur. En *Revista MERCOSUR PARLAMENTARIO* N° 6, Julio. Pp. 16-21.
- Pérez Vichich, N. (2005). El Mercosur y la Migración Internacional. Encuentro de Expertos en Migración y Desarrollo en América Latina y el Caribe. División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Noviembre-Diciembre.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos. New York: PNUD.

- Prieto, V., Robaina, S. y Koolhaas, M. (2016). Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay. *Revista Interdisciplinaria de Mobilidade Humana*, Año XXIV, n° 48, pp. 121-144.
- Ramírez G., J. (2017). De ‘Trabalhador Migrante’ a ‘Cidadão Sul-Americano’: uma análise da política migratória multilateral. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 11, n°1, pp. 79-99.
- Rau, V. (2012). Caracterización y diagnóstico de las asociaciones paraguayas. En OIM, *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos*. Cuadernos Migratorios N° 4. Buenos Aires: OIM. Pp. 57-91.
- Rezende Silva, F. y Fernandes, D. (2017). Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração social na sociedade brasileira. *Revista do Instituto de Ciências Humanas*, vol.13, n°18, pp. 50-64.
- Ribeiro de Oliveira, A.T. (2017). Características da imigração regular no Brasil: um olhar através dos registros administrativos. En Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Araujo, D., Tonhati, T., A, *Inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Brasília, DF: OBMigra, pp. 44-76.
- Robles, A.J. (2004a). Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur. Serie Documentos de Trabajo, 181. Lima: Oficina Regional para América Latina y del Caribe, OIT.
- Robles, A.J. (2004b). Balance y perspectivas de los organismos Sociolaborales del Mercosur. En *Revista Pistas*, n°8, Diciembre. Disponible en http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_temas/ST_BalancePerspectivas_Robles.pdf (visitado en abril de 2013).
- Ruggirello, H. (2015). Migración laboral en Argentina y avances en el Mercosur: protección social, tripartismo e informalidad. OIT. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: OIT, pp. 78-99.
- Sala, G.A. (2015). Migrantes sudamericanos en el comercio. En OIT. *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: OIT, pp. 194-217.
- Sala, G.A. (2009). Sobrecualificación de los migrantes del Cono Sur residentes en Argentina y Brasil. *Migraciones Internacionales*, Vol. 5, n°2, julio-diciembre, pp. 123-152.
- Santa Cruz, M.C. (2012). Diversidad Sociocultural en Paraguay. Consultoría elaborada para la Secretaría nacional de Cultura. Disponible en http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2012/12/Diversidad-sociocultural_Santa-Cruz.pdf (visitado en enero de 2018)
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.

- Schmitter, P.C. (2011). Los conceptos de Cooperación e Integración Regional. Puente @ Europa. Año IX. Nro.1 Junio. Pp.8-11.
- Souchau, S. (2007). Geografía de la migración brasileña en Paraguay. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Tonhati, T., Araujo, D. y Macedo, M. (2017). A inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho formal segundo a RAIS – 2010 a 2016. En Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Araujo, D., Tonhati, T., A, Inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2017. Brasília, DF: OBMigra, pp. 78-85.
- Torrent, R. y Lavopa, F. (2010). La producción del derecho de la integración en América Latina: un talón de Aquiles del Mercosur reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas. En Integración Regional en América Latina: Desafíos y Oportunidades. Ginebra: Instituto Virtual de la UNCTAD, Naciones Unidas. Pp. 100-115.
- Torres, V.E. y Celton, D.E. (2009). Discriminación salarial en Argentina entre nativos y paraguayos. Cuadernos geográficos, 45 (2009-2), pp. 263-285.
- Touzenis, K. (2012). Free Movement of Persons in the European Union and economic Community of West African States. A comparison of law and practice. UNESCO Migration Studies 4. Paris: UNESCO.
- Trachtman, J.P. (2009). The International Law of Economic Migration. Toward the Fourth Freedom. Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Tussie, D. y Trucco, P. (2010). Nación y Región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana. Buenos Aires: Teseo.
- Velázquez Fernández, R. (2014). Gestión de la migración en el Paraguay: el caso de la inmigración brasileña. Tesis de Maestría no publicada. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Wollenschläger, F. (2010). A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration. European Law Journal. Vol. 17, No. 1, January 2011. pp. 1–34.

Instrumentos legales

- CMC (2015a). Acuerdo sobre registración migratoria electrónica. Asunción: CMC. (CMC/Dec. 53/15).
- CMC (2015b). Acuerdo sobre documentos de viaje y de retorno de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados. Asunción: CMC. (CMC/Dec. 46/15).
- CMC (2011). Acuerdo modificadorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Asunción: CMC. (CMC/Dec. 14/11).
- CMC (2010a). Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de Acción. Foz de Iguazú: CMC. (CMC/Dec. n° 64/10).

- CMC (2010b). Alto Representante General del Mercosur. Foz de Iguazú: CMC. (CMC/Dec. n° 63/10).
- CMC (2006). Acuerdo para la Concesión de un plazo de noventa (90) días a los turistas nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Córdoba: CMC. (CMC/Dec. n° 10/06).
- CMC (2004). Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el Mercosur. Belo Horizonte: CMC. (CMC/Dec. n°32/04).
- CMC (2003). Acuerdo para la creación de la “Visa Mercosur”. (CMC/Dec. n° 16/03).
- CMC (2000a). Reestructuración de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur. Florianópolis: CMC (CMC/Dec. n° 59/00).
- CMC (2000b). Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur. Buenos Aires: CMC (CMC/Dec. n°14/00).
- CMC (2000c). Acuerdo sobre exención de visas entre los estados partes del Mercosur. Florianópolis: CMC (CMC/Dec n°48/00).
- CMC (2000d). Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur, la república de Bolivia y la República Chile. Buenos Aires: CMC. (CMC/Dec. n°15/00).
- CMC (2000e). Reglamento interno de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur. Florianópolis: CMC. (CMC/Dec. n° 38/00).
- CMC (2000f). Acuerdo de exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Partes del Mercosur. Florianópolis: CMC. (CMC/Dec. n°44/00).
- CMC (1999a). Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Montevideo: CMC (CMC/Dec. n°19/99).
- CMC (1999b). Tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur. Montevideo: CMC (CMC/Dec. n°18/99).
- CMC (1999c). Reglamento de Reunión de Ministros del Interior del Mercosur. Montevideo: CMC (CMC/Dec. n° 27/99).
- CMC (1998a). Creación del Foro de Consulta y Concertación Política. Río de Janeiro: CMC (CMC/Dec. n°18/98).
- CMC (1998b). Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del Mercosur-Anexos con disposiciones específicas sectoriales y listas de compromisos específicos iniciales. Buenos Aires: CMC. (CMC/Dec. 9/98).
- CMC (1997a). Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur. Montevideo: CMC (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 19/97).
- CMC (1997b). Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del Mercosur. Montevideo: CMC. (CMC/Dec. 13/97).

- CMC (1996). Reunião de Ministros do Interior. Fortaleza: CMC (MERCOSUL/CMC/Dec. N° 07/96).
- CMC (1995). Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000. Asunción: CMC (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 9/95).
- CMC (1993a). Acordo de Recife: Acordo para a aplicação dos controles integrados em fronteira entre os países do Mercosul. Asunción: CMC (CMC/Dec. n°5/93).
- CMC (1993b). Protocolo Adicional Reglamentario del Acuerdo de Recife sobre procedimientos operativos. CMC. (CMC/Dec. 12/93).
- CMC (1992). Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción. Las Leñas: CMC (CMC/Dec. n°01/92).
- CMC (1991). Facilitación para los ciudadanos del Mercosur. Brasilia: CMC (CMC/Dec. n°12/91).
- FEM (2017). Acta número 2. Buenos Aires: FEM. (FEM/Acta n° 2/17).
- FEM (2013). Acta número 2. Montevideo: FEM. (FEM/Acta n° 2/13).
- FEM (2012). Acta número 2. Buenos Aires: FEM. (FEM/Acta n° 2/12).
- FEM (2011). Acta número 2. Asunción: FEM. (FEM/Acta n° 2/11).
- FEM (2009a). Acta número 1. Asunción: FEM. (FEM/Acta n° 1/09).
- FEM (2009b). Acta número 3. Asunción: FEM. (FEM/Acta n° 3/09).
- GMC (2015). Plan para facilitar la circulación de Trabajadores en el Mercosur. Brasilia: GMC. (GMC/Res. N° 21/15).
- GMC (2008). Documentos de cada Estado Parte que habilitan el tránsito de personas en el Mercosur (Derogación de la Res. GMC n° 75/96). Brasilia: GMC. (GMC/Res. N° 31/08).
- GMC (2001). Formación Profesional. Montevideo: GMC (GMC/Res. 59/01).
- GMC (1996a). Ampliación de Pautas Negociadoras del SGT N° 10. Fortaleza: GMC (GMC/ Res 153/96).
- GMC (1996b). Tarjeta Entrada/Salida (TES). Buenos Aires: GMC (GMC/Res n°58/96).
- GMC (1996c). Tarjeta de Entrada y Salida. Brasilia: GMC (GMC/Res n°74/96).
- GMC (1996d). Documentos de cada Estado Parte que habilitan el tránsito de personas en el MERCOSUR. Brasilia: GMC (GMC/Res n°75/96).
- GMC (1994a). Identificação de circulação entre os Estados Partes. GMC (GMG/Res. 112/94).
- GMC (1994b). Características que deveriam tender os passaportes dos Estados Partes. GMC (GMG/Res. 114/94).
- GMC (1994c). Intercâmbio direito de informações entre os organismos competentes em matéria migratória. GMC (GMG/Res. 113/94).

GMC (1994d). Puntos de frontera. GMC. (GMC/Res. 8/94).

GMC (1994e). Recursos financeiros e humanos necessários para o funcionamento dos controles integrados de fronteira. GMC. (GMC/Res. 111/94).

GMC (1993). Creación de un Grupo Ad-Hoc para que analice la viabilidad de confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Partes del Mercosur a viajar dentro de los respectivos territorios como hacia terceros países. GMC. (GMG/Res. 38/93).

GMC (1992a). Comité MERCOSUR de normalización. Buenos Aires: GMC (GMC/ACTA Nro. 002/92CMC).

GMC (1992b). Modificar denominación del SGT N° 11 por la de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Buenos Aires: GMC (GMC/Res n°11/92).

GMC (1992c). Representación Sector Privado en el SGT N° 11. Buenos Aires: GMC (GMC/Res n° 12/92).

GMC (1991a). Subgrupo de Trabajo N° 11 “Asuntos Laborales”. Brasilia: GMC (GMC/Res n°11/91).

GMC (1991b). Manifiesto Internacional de Carga y Declaración de Tránsito Aduanero. Brasilia: GMC (GMC/Res N° 04/91).

RMI (2010). Declaración de Brasilia sobre entrada en vigencia de las normas migratorias emanadas de las reuniones de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados. Brasilia: RMI.

RMI (2004). Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. Santiago de Chile: RMI.

RMI (2002a). Acuerdo número once de la Reunión de Ministros del Interior. RMI (RMI/Acuerdo 11/02).

RMI (2002b). Acuerdo número doce de la Reunión de Ministros del Interior. RMI (RMI/Acuerdo 12/02).

RMI (2002c). Acuerdo número trece de la Reunión de Ministros del Interior. RMI (RMI/Acuerdo 13/02).

RMI (2002d). Acuerdo número catorce de la Reunión de Ministros de Interior. RMI (RMI/Acuerdo 14/02).

SGT 2 (1996). Recomendación número treinta y nueve. SGT2 (SGT2/ REC n° 39/96).

SGT 10 (1995). Recomendación número 3. SGT 10 (SGT 10/Recomendación n°3/95).

Anexo

Pauta general de entrevista para ser aplicada a autoridades y funcionarios nacionales vinculados a las migraciones laborales y a cuestiones laborales

- ¿Cuáles son los requisitos para que un empleado esté en situación regular/formal? ¿Y para cotizar en la seguridad social?

- Los extranjeros, ¿pueden acceder a empleos formales/regulares en igualdad de condiciones que los nativos? ¿existen requisitos diferentes para los extranjeros (preguntar por nacionales Mercosur y no-Mercosur)?

- ¿Cuáles considera que son los grupos de migrantes más vulnerables? ¿Por qué? ¿Qué medidas se toman en su organismo/ministerio/secretaría para lidiar con estas situaciones de vulnerabilidad?

- ¿Cómo percibe usted la participación de extranjeros (intra y extra Mercosur) en sindicatos del país? (preguntar por cantidades estimadas y rol de los extranjeros)

- En su Ministerio/Secretaría/organismo, ¿Realizan actividades de divulgación de derechos? (si es así, indagar)

- ¿Cuáles considera que son las limitaciones que existen para el ejercicio de profesiones reguladas?

- ¿Qué considera usted que sería necesario para armonizar las calificaciones profesionales y operativas de los trabajadores en el Mercosur?

- ¿Cuál es el rol que usted piensa que tienen las diferencias lingüísticas dentro del Mercosur para la inserción laboral de los trabajadores migrantes? ¿Su (ministerio/secretaría) ha realizado alguna acción con respecto a esto?

- En su parecer, ¿existen barreras culturales o sociales que dificulten la integración

laboral de los migrantes en su país? ¿Cuáles? ¿Cómo las gestiona su Ministerio/Secretaría?

- ¿Qué datos estadísticos utiliza para la gestión de las migraciones laborales en el Mercosur? ¿Qué datos considera que le faltan?

- A partir de su experiencia en la gestión laboral/migratoria, ¿considera que existen procesos de reemplazo/competencia entre trabajadores migrantes y nativos? Si es así, ¿en qué sectores y momentos (años)?

- A partir de su experiencia en la gestión laboral/migratoria, ¿considera que existen procesos de complementariedad entre trabajadores migrantes y nativos? Si es así, ¿en qué sectores y momentos (años)?

- En su cotidianeidad en la gestión migratoria/laboral ¿cuánto interactúa con representantes de empleadores y sindicatos? ¿En qué ocasiones lo hace? ¿y con académicos? ¿considera que le hace falta algún tipo de información por parte de alguno de estos actores?

- En su cotidianeidad en la gestión migratoria/laboral ¿cuánto interactúa autoridades nacionales/provinciales/municipales? ¿En qué ocasiones lo hace? ¿considera que le hace falta algún tipo de información por parte de alguno de estas autoridades?

- ¿Tiene datos sobre el acceso de los inmigrantes en situación de irregularidad a (los servicios que ofrece su Ministerio/Secretaría)?

- A su parecer, ¿qué aspectos de la movilidad laboral en el Mercosur podrían ser mejorados?

El Instituto Social del MERCOSUR es una instancia técnica de investigación e implementación de líneas estratégicas en el campo de las políticas sociales con el objetivo de contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR.

Nace en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), con el objetivo de apoyar, acompañar y fortalecer las políticas sociales regionales.

En este sentido, el ISM se suma a los esfuerzos de consolidación del proceso de integración, a través de iniciativas que contribuyan a la reducción de las asimetrías sociales entre los Estados Partes y así promover el desarrollo humano integral.

Tiene como sede la ciudad de Asunción, en Paraguay, y fue inaugurado en julio de 2009. Es una instancia que pertenece a todos los habitantes de los países miembros.

ISBN: 978-99967-863-5-8



MERCOSUR

ISM

Instituto Social
del Mercosur

FOCEM

FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR