



## La dimensión social en el Mercosur

*María Alejandra Racovschik<sup>1</sup>*  
*Coordinadora Integración Regional*  
*CICODI Argentina*

En numerosos espacios de formación y debate acerca la temática de integración regional, se han mencionado diversos aspectos que importan, de manera excluyente, para que se produzca una mayor y mejor integración de nuestros países en el marco del Mercosur. Algunos de esos elementos son: el fortalecimiento de las instituciones ya existentes, su modificación o la creación de otras nuevas; la armonización de políticas macroeconómicas, comerciales, tributarias, etc. ; lograr una mayor coordinación de posiciones en las negociaciones frente a terceros países u otros bloques regionales; trabajar conjuntamente para reducir asimetrías, elaborar el diseño de un mercado común de manera tal que sea factible acceder a él. También se ha hablado, y no dejo de reconocer la importancia que esto representa, de una integración y/o complementación en diversos sectores de la economía.

Ahora, si bien todo ello es válido, y de hecho, es imprescindible que ocurra, a la vez cabe preguntarse: **Qué importancia representa la dimensión social en todo este proceso.**

Sin dudas, una enorme, porque me refiero a aquel aspecto de la integración que si bien no siempre se menciona, es uno de los más difíciles de lograr.

Entonces, en primer lugar, creo conveniente aclarar qué debemos entender por **integración social en el Mercosur.**

El proceso de integración regional del Mercosur, más allá de su preponderancia económica, debe ser también un medio para la consecución de los objetivos de desarrollo social que involucra a toda la región. En este sentido, es importante conocer el estado social del Mercosur, lo cual se lograría a través del estudio de las asimetrías existentes en base a las cuales se puede avanzar en la concreción del proyecto de integración. De esta forma, es posible fomentar una visión común e integral de los procesos sociales, lo cual se debe materializar a través de acciones y políticas concretas encaradas por los Estados Partes.

El otro punto hacia el cual debe tender la integración social es la construcción de una identidad común, y esto no significa dejar las particularidades culturales de lado, sino, por el contrario, saber que existe otro espacio además del nacional en el cual convergen al menos cuatro culturas e identidades diferentes y que tenemos mucho que

---

<sup>1</sup> La autora desea agradecer especialmente a las licenciadas Gladys Baer, Nora Pérez Vichich, Celina Pena, al Profesor José Paradiso, Gustavo Racovschik y Agostina Vacca, sin cuya colaboración la realización de este trabajo no hubiera sido posible.



aprender de ellas, con lo cual no estamos abandonando las nuestras sino que con el tiempo, iremos incorporando las otras.

La segunda cuestión es **por qué resulta importante hacer hincapié en una integración social?**

Porque considero que no hay **integración** posible si no aprendemos a convivir en un espacio común. Respetando las diferencias culturales y aceptando las diversidades, a la vez que reconozcamos que éstas, no hacen otra cosa que enriquecer la cultura latinoamericana y, más en particular, la cultura de los países del **Mercosur**.

La tercer pregunta que surge en consecuencia es **¿cómo se construye ese espacio común apoyado en un nuevo sistema de lealtades; cómo se da el proceso en el cual las sociedades transfieren lealtades de una unidad a otra?** En otras palabras: cómo lograr que ciudadanos argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos asuman al Mercosur como parte de su identidad compartida?

De acuerdo a la definición de **Edgar Morin**, una Nación tiene en común su pasado. Es una comunidad ligada por una cultura común, que la mayoría de las veces también comporta una lengua común. A la vez que es mantenida por una memoria común, por normas y reglas comunes. La comunidad de una nación se nutre de un largo y rico pasado, el cual se integra a cada individuo, a través de la familia y la escuela.

En varias oportunidades, la identidad común se ha consolidado por la amenaza de una invasión y se ha cristalizado por la resistencia frente a enemigos mortales. Todo esto ha determinado una **“voluntad de vivir nacional”**<sup>2</sup>.

Nuestra comunidad de destino, dice Morin refiriéndose a la Unión Europea, no surge en modo alguno de nuestro pasado, que en realidad la contradice. Surge apenas de nuestro presente porque nuestro futuro nos la impone. Pero hasta ahora, continua diciendo, nunca se ha creado una conciencia o un **sentimiento de destino común** a partir del futuro, es decir, de lo que aun no ha sucedido<sup>3</sup>.

En el caso europeo, la búsqueda de la paz y la amenaza a una nueva guerra que aun permanecía latente, actuaron como impulsores en la construcción de ese vivir nacional, dando lugar al nacimiento de ese sentimiento de destino común del que habla Morin.

En el caso de los países de América Latina en general y, del Mercosur en particular, el factor de unión, o al menos de identificación, debe buscarse en otro lado.

Si bien muchos mencionan el hecho que, a partir del Mercosur, desaparecen o bien, se reducen las hipótesis de conflicto entre sus países, la verdad es que existen causas más profundas que se encuentran en la base misma del proceso: me refiero al deseo de **superación**. Superar el estado de subdesarrollo en el que se encuentran muchos de ellos, de dependencia económica y de crisis constante.

<sup>2</sup> MORIN, Edgar. “Pensar Europa. La metamorfosis de Europa”. Gedisa Editorial.

<sup>3</sup> Morin, Edgar, op.cit.

Nuestros pueblos atraviesan una similar, sino igual situación de desesperación y desesperanza. **Qué otra cosa podría entonces acercarlos si no es el deseo mismo de desarrollo?**

A raíz de este análisis, mi visión pone énfasis en la integración social, la integración de los pueblos, por considerarla de vital importancia en el proceso de integración regional del Mercosur. Es por ello, que he dedicado la primera parte del presente trabajo a destacar la importancia de una integración social.

En la segunda parte del trabajo, se analizan las diferentes formas de movimientos migratorios en la región, su impacto en los mercados laborales y los sistemas de normas que los regulan con el fin de obtener una primera aproximación del efecto que podría producirse ante la liberalización del cuarto factor – movilidad de personas – con la eventual conformación del Mercado Común.

En este contexto, se plantea el siguiente debate:

- La libre circulación de personas, que en teoría supone un paso más en la integración regional, ¿es factible y beneficia a los países del Mercosur<sup>4</sup>? O por el contrario, ¿debemos esperar que traiga aparejado un impacto negativo en el campo socioeconómico (especialmente en lo que respecta al mercado laboral)?.

Es importante dejar en claro que se ha tomado la variable “migraciones laborales”<sup>5</sup> para su análisis por tres razones:

- Por tratarse del factor más semejante a la libre circulación de personas;
- Por observarse que las migraciones laborales en el Mercosur siguen ocurriendo en tanto que la libre circulación de personas aun no es un hecho concreto en la región;
- Y por considerar que sus características e impacto en los países de la región, pueden ayudar a profundizar en el análisis de las posibles consecuencias que serían dables esperar con la eventual liberalización del factor movilidad de personas en general y trabajadores en particular del Mercosur ante la constitución de un Mercado Común.

En uno de sus numerosos trabajos, la socióloga **Pérez Vichich** plantea una serie de interrogantes con respecto a este tema: ¿qué debemos entender por migraciones laborales y qué por circulación de personas? ¿qué cambios supone la construcción de un mercado común? ¿qué está ocurriendo en el estadio actual del proceso de integración?<sup>6</sup>.

Estas son algunas de las cuestiones que intentaré esclarecer a lo largo del presente trabajo y que tenderán a dar respuesta al interrogante central planteado en él.

---

<sup>4</sup> Es importante destacar, que para este análisis es preciso tener en cuenta las asimetrías existentes dentro del Mercosur.

<sup>5</sup> Aquellas provenientes de los países del Mercosur y países asociados.

<sup>6</sup> PÉREZ VICHICH, Nora. “Mercosur: la libertad de circulación de trabajadores en debate” en Revista Relaciones Internacionales N° 12. Editado por el Instituto de Relaciones Internacionales. 1997.

Por último, se hará un breve análisis de la situación actual en el Mercosur en lo que respecta al tratamiento de la dimensión social en el proceso de integración regional, con especial hincapié en aquellas normas existentes que regulan el tránsito intrabloque de los ciudadanos de los Estados miembros.

➤ *Formas de desplazamiento en la región*

En primer lugar, es importante dejar en claro la diferencia conceptual (y también práctica) existente entre los términos “migración laboral” y “libre circulación de mano obra”.

Cuando nos referimos a las migraciones laborales tradicionales, hablamos de las que han sido habituales en el desarrollo histórico de nuestros países. A su vez, se las puede clasificar en espontáneas, que son las que tienen como objetivo la inserción laboral o económica, y se dan en forma temporal o permanente, en otro de los países de la región; las estacionales, que son las migraciones que se producen en un período determinado que generalmente coincide con el desarrollo de una actividad económica específica (cosecha); y la fronteriza, que tiene que ver con el desplazamiento constante de un lado de la frontera hacia el otro lado, generalmente con fines laborales.

En este último caso, es común que los trabajadores residan en un país y trabajen en el otro.

En el caso de la libre circulación de mano de obra en el marco de un proceso de integración, se requiere de la construcción de un espacio común con una cierta homogeneidad jurídica y social. En este sentido, la región se transformaría en una extensión de los territorios nacionales y los trabajadores pasarían a ser parte constitutiva de un mercado único de trabajo, gozando de ésta manera, de los mismos derechos y garantías que los trabajadores del país en el que se encuentran.

Pero más allá de esta diferenciación entre un modo de desplazamiento y otro, existiría una tercera categoría dentro de las variantes de movilidad de personas: según lo señalado por la socióloga Pérez Vichich, se observan nuevos movimientos característicos de la transición (de las migraciones hacia la libre circulación) que surgen a partir de una mayor interacción entre las empresas con diferentes actividades comerciales, lo cual ha generado un aumento importante de la presencia no nativa en los mercados de trabajo nacionales.

Las calificaciones y cargos ocupados suelen ser variados. Por lo general, su permanencia en el país receptor suele ser corta y no buscan residir en el mismo de manera prolongada.

La autora llama a estos trabajadores “factores de producción que circulan”, ya que no se los puede considerar sujetos de derechos y obligaciones que se desplazan

amparados en normas que los garantizan en cualquier país miembro. Por esta razón, este movimiento de circulación de mano de obra debe ser claramente diferenciado de la “libre circulación de mano de obra” ya que no se está llevando a cabo en un espacio jurídico y socialmente homogéneo<sup>7</sup>.

➤ *Migraciones laborales tradicionales*

En términos generales, la región del Conosur puede ser considerada como un sistema migratorio dado que los países que la componen han intercambiado históricamente una gran cantidad de migrantes.

En lo que a Argentina se refiere, podemos decir que representa el centro de este sistema en donde han confluído los mayores flujos migratorios, tanto internacionales como aquellos provenientes de países limítrofes.

Sin embargo, debemos destacar que, sobre todo en el transcurso de la última década (y más intensamente, en los últimos tres años, en el caso de la Argentina) se han observado en los países de la región la existencia de movimientos migratorios de doble vía, en tanto que no sólo resultan ser receptores de población extranjera, sino también emisores de su propia población. Esto se ha debido fundamentalmente a problemas de índole económica acaecidos en estos países en los últimos años.

Con respecto a las corrientes migratorias, para poder entender **porqué algunos países concentran mayores flujos que otros**, es necesario tener en cuenta tanto factores sociodemográficos como económicos. Los siguientes indicadores muestran de manera elocuente las diferencias existentes en la región:

**1) Crecimiento poblacional**

- Uruguay: bajo
- Argentina – Brasil – Chile: intermedio
- Bolivia – Paraguay: alto

**2) Tasa de fecundidad**

- Argentina – Brasil – Chile – Uruguay: Bajo (2 hijos por pareja)
- Bolivia – Paraguay: Alta (4 hijos por pareja)

**3) Esperanza de vida al nacer**

- Chile – Uruguay – Argentina: Alta
- Bolivia – Brasil – Paraguay: menor que otros países

---

<sup>7</sup> Pérez Vichich, op.cit.

#### 4) y 5) Mortalidad infantil y analfabetismo

- Chile – Uruguay – Argentina: Baja (menor al 22%)
- Bolivia – Brasil – Paraguay: mayor que en los otros países

#### 6) Grado de urbanización

Excepto Paraguay y Bolivia, el resto de los países de la región presentan un grado de urbanización alto.

#### 7) Nivel de ingreso por habitante

- Argentina – Brasil – Uruguay – Chile: Entre 4420 y 7600 dólares (es relativamente alto)
- Paraguay – Bolivia: Entre 1010 y 1580 dólares

Cabe destacar que este dato no expresa el ingreso real de cada persona sino el nivel de riqueza producida por esa sociedad.

Del análisis de los datos precedentes, podemos observar que existen importantes diferencias en los países del Mercosur, tanto en lo que se refiere a indicadores sociodemográficos como económicos. En base a ello se arriba a la conclusión de que Argentina, Chile, Brasil y Uruguay se encuentran en una etapa avanzada de la transición demográfica, mientras que Paraguay y Bolivia presentan niveles de desarrollo menor, asemejándose más a los países pobres en desarrollo.

#### ➤ *Las corrientes migratorias de los últimos años en los países del Mercosur*

Si bien la proximidad geográfica y semejanza cultural existentes entre los países que componen la región siempre fueron factores claves que han motivado el desplazamiento de personas a través de las fronteras, los mayores intercambios poblacionales al interior del Conosur están ligados al desarrollo y a la dinámica de los mercados de trabajo de cada país.

De acuerdo a fuentes de información, se ha registrado un importante crecimiento de la migración intraregional en los últimos años.

Sólo en Argentina se radicaron en forma definitiva, entre 1958 y 1992 más de 1.140.000 extranjeros originarios de los países limítrofes.

En este caso, la inmigración, tanto transitoria como permanente, se concentró originalmente en las regiones fronterizas paliando un déficit estacional o permanente en la demanda de mano de obra local originado por el desplazamiento de nativos hacia centros urbanos o por la falta de población original en éstas zonas.

Los recursos humanos no calificados provenientes de países limítrofes han sido considerados como flujos compensatorios de la mano de obra nativa, ya que han constituido un gran aporte para superar las necesidades de mano de obra no calificada. Esto explicaría de alguna manera la inserción de la mano de obra migrante proveniente

de países limítrofes en determinados segmentos del mercado de trabajo donde en general, la mano de obra nativa es más renuente a insertarse.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que, en lo que respecta a los países del Conosur, se ha observado en los últimos años una importante intensificación de los movimientos migratorios de tipo extraregionales, es decir, aquellas migraciones (originarias de los países de la región) que se dirigen hacia Estados Unidos, Canadá, Australia y la Unión Europea.

En cuanto a la inserción ocupacional, la mayoría de los emigrantes a EE.UU. terminan por trabajar en las áreas de servicios y comercio, que en general comprenden a los empleos más informales o realizados por cuenta propia y en condiciones de precariedad laboral. Esta situación es sin dudas una muestra de los tratos discriminatorios de los que son objeto muchos de estos migrantes.

En lo que a Europa se refiere, también ha superado los niveles de flujos migratorios con respecto a décadas anteriores. España se convierte en uno de los destinos más elegidos por los emigrantes de la región. Sin lugar a dudas, los rasgos culturales comunes existentes contribuyen en gran medida a que esto ocurra.

Una de las consecuencias que provoca la emigración hacia países más desarrollados es la salida de recursos humanos calificados.

Para los países en desarrollo, esta fuga podría provocar un déficit de estos profesionales, lo cual a la larga podría generar una falta de conocimientos especializados difícil de sustituir.

#### ➤ *Las migraciones recientes: el caso de Argentina*

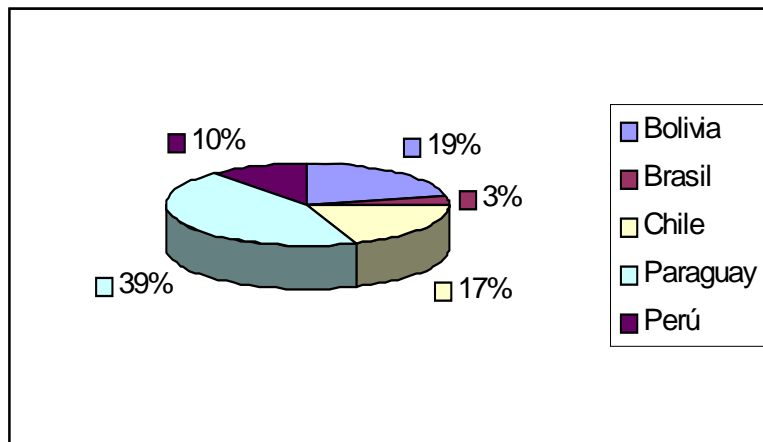
La migración procedente de los países limítrofes que han elegido como destino a la Argentina, se han ubicado a lo largo del territorio de manera bastante despareja, asentándose mayormente en la región metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Bs.As., 20%; Gran Bs.As., 57%), seguido de las regiones Patagónica, Cuyo, Noroeste Argentino y Noreste Argentino. Este tipo de localización de la población migrante responde a la concentración de la mayoría de las actividades económicas.

En relación a la composición de la población migrante, se observa una presencia superior de mujeres (56%) respecto de varones (44%), por su parte, y en lo que respecta a la edad, el grupo más numeroso está comprendido en el tramo de los 15-65 años, lo que los convierte en una población potencialmente activa.

Del total de la población migrante, prevalecen los originarios de los países limítrofes y Perú (67%). El resto agrupa a originarios de otros países latinoamericanos, asiáticos, europeos y otras nacionalidades.

La gran mayoría de los inmigrantes provenientes de los países vecinos y Perú han arribado al país antes de 1990.

Según datos extraídos de la EPH<sup>8</sup>, la población inmigrante procedente del Cono sur y Perú residente en Argentina se compone de la siguiente manera:



Después de la crisis sufrida en diciembre de 2001 con la consecuente caída de los distintos sectores de la economía y, fundamentalmente, del mercado laboral, se observa una notable merma en los flujos inmigratorios. Es más, desde ese momento, se estaría produciendo un movimiento de retorno de una parte de los inmigrantes regionales hacia sus países de origen o hacia terceros países.

Por su parte, los registros de la Dirección Nacional de Migraciones confirman lo anterior, ya que muestran una caída notoria en el número de radicaciones definitivas otorgadas a migrantes de países limítrofes en el 2002, lo cual permitiría establecer una tendencia: de acuerdo a estos datos, podría reforzarse la idea de que la inmigración procedente de la región se ha desacelerado.

La conclusión que podemos extraer de este análisis es que, en el caso de Argentina y como consecuencia de la última crisis económica, su capacidad de atracción de inmigración internacional parece haberse visto afectada.

A esta disminución de los flujos migratorios, se le suma una creciente salida de nacionales y extranjeros del país.

#### ➤ *Mercados de trabajo y migración laboral en Argentina*

En algunos países como Argentina y Uruguay los efectos de las crisis económicas afectaron notablemente la capacidad de los mercados de trabajo para absorber a la población económicamente activa. En consecuencia, las tasas de desocupación crecen de manera alarmante.

A la par de este problema, se desarrollan fuertes procesos de precarización del empleo, lo cual se constata como una tendencia generalizada en todos los países de la región.

<sup>8</sup> Octubre 2001.

Esta situación, sin dudas influye a la hora de decidir el país de destino por parte de los migrantes. En el caso de Argentina, por ejemplo, ha mostrado una pérdida de su poder de atracción, como ya se ha mencionado con anterioridad.

Es importante dejar en claro que el impacto que provoca la población económicamente activa (PEA) inmigrante en los mercados de trabajo de los países de llegada es **bajo**.

Los inmigrantes tienden a ocupar determinados espacios del mercado de trabajo. Desarrollan tareas ligadas a las actividades de servicios, comercio, construcción y agrícolas en condiciones precarias y al margen de los sistemas regulatorios vigentes.

Es importante tener en cuenta que este hecho coloca a estos sectores de la población en situación de riesgo sociolaboral, lo cual imposibilita su plena integración social y crea las condiciones para que se convierta en potencial mano de obra explotada.

Como es sabido, en la década de los 90, la economía argentina ha sido objeto de una serie de reformas que entre otras cosas, han generado un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo: se implementaron medidas tendientes a reducir los costos laborales y a flexibilizar el contrato de trabajo.

El fin que se pretendía alcanzar con la implementación de estas reformas se vinculaba, supuestamente, a la mejora en el nivel de competitividad de las empresas instaladas en el país, lo que de alguna manera estimularía la incorporación de un mayor número de trabajadores. Desde luego estos argumentos han perdido validez en el corto tiempo. Y en cambio, se advierte la manifestación de dos fenómenos: el aumento de la desocupación<sup>9</sup> y la precarización del empleo.

El crecimiento del primero, se vio acompañado de la evolución del subempleo de la mano de obra. Las actividades industriales y de la construcción son las que se han visto más afectadas en este sentido. En el otro extremo, se observa un crecimiento en el sector servicios.

También se presenta una baja en el porcentaje de la población ocupada en condiciones de asalariados que se manifiesta tanto en los sectores de la economía informal como formal.

En este sentido, podemos afirmar que las reformas impulsadas en el campo económico en la última década, han provocado un fuerte deterioro en el mercado de trabajo, llevándolo a una consecuente contracción y dejándolo con una débil capacidad de absorber a gran parte de la población activa. Esto, sin dudas, parece también haber afectado la dinámica de los flujos migratorios de los países limítrofes y, como se ha señalado anteriormente, convierte a la Argentina en un país que paulatinamente pierde su poder de atracción.

---

<sup>9</sup> En lo relativo a la tasa de desocupación, se observa un 8,6% en 1990 en tanto que asciende a un 16,4% en 2001.(OIT, 2001)

Con respecto al **impacto de los inmigrantes<sup>10</sup> sobre la PEA**, de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 2001, la PEA inmigrante limítrofe y peruana representaba solo un 4,8% de la PEA total del país.

Las nacionalidades que presentan una mayor participación en la actividad económica son la uruguaya, boliviana y peruana (62% / 65%); los paraguayos y chilenos, aunque en niveles inferiores, también aportan altas proporciones de su población. Y en el caso de los brasileños, tienen una muy baja participación económica (34%).

En cuanto a la tasa de desocupación del total de la población inmigrante limítrofe y peruana, se observa que alcanza porcentajes superiores a los de la población nativa (20,9% y 18,3% respectivamente)<sup>11</sup>.

Del análisis de los datos precedentes, podemos extraer la siguiente conclusión.

En la actualidad, el mercado laboral argentino, no presenta gran atractivo para los migrantes de los países limítrofes. Esto se debe en gran medida a una nueva configuración del mismo que ha tenido lugar en los últimos años a raíz de las reformas implantadas y las crisis económicas sufridas. Por otro lado, debemos señalar que, si bien por una cuestión de tiempo no se han podido analizar en este trabajo las condiciones de los otros mercados laborales, la situación no resulta más alentadora. Por otra parte, vemos que la incidencia sobre la PEA ha sido relativamente baja, lo cual se explica porque la mano de obra migrante se ha visto ocupada mayormente en el sector informal de la economía en condiciones ciertamente precarias.

Con lo cual, se puede inferir que en el supuesto caso de avanzar sobre la constitución de un Mercado Común y, sobre todo en lo que respecta al modo de integración que es la “libre circulación de personas”, no habrá porqué esperar una avalancha de ciudadanos provenientes de los otros países de la región.

Para reforzar este argumento, también es importante tener en cuenta algunas **características de la inserción laboral de los inmigrantes regionales**, por ejemplo, su mayor concentración en las actividades de servicios, con especial referencia al servicio doméstico en el caso de las mujeres; también comercio, industria y construcción.

En segundo lugar, es característico de los inmigrantes emplearse fundamentalmente en ocupaciones informales de duración más bien temporal, y en puestos de trabajo de baja calificación. A raíz de ello, los inmigrantes deben afrontar situaciones de precariedad laboral que a su vez trae aparejado el cobro de bajos salarios y mucho menores comparados con los percibidos por los nativos.

Por la tanto, podemos decir que, al menos en la actualidad, la situación de los inmigrantes regionales resulta claramente desfavorable.

---

<sup>10</sup> Se refiere a inmigrantes de países limítrofes y peruanos.

<sup>11</sup> TEXIDÓ, Ezequiel. BAER, Gladys. “Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado”. OIT. Ginebra, 2003.

➤ *Marco jurídico en el que operan las migraciones laborales*

Luego de haber analizado de qué manera y en qué contexto se han venido produciendo los diversos flujos migratorios y cómo ello ha impactado en los países receptores de población migrante, es importante conocer dentro de qué marcos jurídicos nacionales operan estos movimientos ya que se torna imperioso a la hora de evaluar y poner en marcha políticas migratorias regionales, al menos en lo que respecta al período de transición hacia la constitución del Mercado Común.

En primer lugar, si observamos el comportamiento que muchos países han desarrollado frente a la entrada de extranjeros en sus territorios (fundamentalmente los países más desarrollados), encontramos una primera contradicción dado que, si bien el principio de la economía de mercado supone el libre movimiento de los factores productivos, vemos como estos países, a través de la aplicación de políticas migratorias restrictivas, oponen resistencia a la creciente ola de migrantes que, con una expectativa sobrevaluada, intentan ingresar a sus territorios.

En segundo lugar, y como ya se ha hecho referencia, es imprescindible saber de qué manera se conducen las legislaciones nacionales con respecto a este tema. Para ello, se mencionarán los aspectos más relevantes de los marcos jurídicos en los que se cumplen las leyes migratorias en los cuatro países miembros.

➤ *Legislaciones migratorias en los países del Mercosur<sup>12</sup>*

En principio debe mencionarse el hecho de que en ninguna de las legislaciones de los Estados miembros se hace una mención especial para los demás ciudadanos del Mercosur, con lo cual se les aplica las mismas normas que a los nacionales que no pertenecen a la región.

**Análisis caso por caso:**

- a) **Brasil:** de acuerdo con el Estatuto del Extranjero y legislación complementaria, la Ley Básica de 1980 establece que la admisión de extranjeros en el territorio nacional se hará mediante el otorgamiento de las siguientes clases de Visa: I- Tránsito; II- Turista; III- Temporario; IV- Permanente; V- Cortesía; VI- Oficial y VII- Diplomática. La visa permanente será concedida al extranjero que pretenda establecerse en forma definitiva en el país de acuerdo a las exigencias previstas en las normas.
- b) **Paraguay:** la ley que regula la entrada y permanencia de extranjeros en el país es la de 1996, la cual establece que los mismos pueden ser admitidos en las categorías de “residente” y “no residente” de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la ley. A su vez, la categoría de residente se desdobra en “residentes permanentes” y “residentes temporarios”.

---

<sup>12</sup> Los datos señalados a continuación han sido tomados del trabajo “Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado” (OIT. 2003), correspondientes a los capítulos 10 y 11 desarrollados por Ana María Santestevan y Nora Pérez Vichich respectivamente.

- c) **Uruguay:** la norma fundamental sigue siendo el decreto de 1947 que regula la categoría de residente temporario o permanente en lo que respecta a la entrada y permanencia de extranjeros en el país.
- d) **Argentina:** la Ley 22439 (Ley de Migraciones y de fomento a la inmigración) sancionada en 1981 es aún hoy la vigente. Sus contenidos con respecto a la entrada de extranjeros al país son ciertamente restrictivos, respondiendo sin dudas a las coyunturas de ese momento.

➤ *El tratamiento legislativo sobre el trabajo de los migrantes*

### **Análisis caso por caso**

Tanto Brasil, Paraguay como Uruguay no exigen permiso de trabajo, aunque jurídicamente está implícito en la concesión de autorizaciones para emigrar.

También en los tres países los extranjeros admitidos en carácter de “permanentes” pueden desempeñarse en cualquier actividad permitida en el país receptor.

Ahora bien, en lo que respecta a aquellos que ingresan bajo la categoría de “temporarios” encontramos las siguientes diferencias:

- a) **Brasil:** se adjudica la condición de temporario cuando ingresara por un contrato de trabajo.
- b) **Paraguay:** el ingreso al país por parte de un extranjero está condicionado a la actividad que va a ejercer, ya sea en su carácter de residente permanente como temporario.
- c) **Uruguay:** de la legislación uruguaya no surgen limitaciones con respecto a las actividades que puedan desempeñar los extranjeros tanto para la categoría de permanente como la de residente temporario.
- d) **Argentina:** se requiere de la tramitación administrativa para desempeñar tareas remuneradas en el país, tanto para la migración calificada como para la no calificada.

La habilitación de una persona extranjera para trabajar, depende de la categoría de admisión migratoria que se le haya otorgado de acuerdo a los criterios determinados en la ley.

Por su parte, los residentes que se encuentran en el país de forma no regular, no pueden realizar tareas remuneradas o lucrativas al igual que los residentes transitorios, salvo lo estipulado en el inciso c) del art. 29 del decreto 1023/94.

En el caso de los trabajadores inmigrantes regulares, de acuerdo a la regulación laboral en Argentina, son portadores de los mismos derechos y beneficios que los trabajadores nacionales.

Las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744) son también aplicables a los trabajadores extranjeros.

➤ *Igualdad de trato y la no discriminación*

Más allá de que en los articulados de las constituciones de los Estados miembros se hace referencia a la no discriminación, en materia regional este principio se encuentra consagrado en la Declaración Sociolaboral del Mercosur que en su artículo 1° expresa: “todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación...”.

El artículo 4° de la misma declaración, se refiere a los “trabajadores migrantes y fronterizos” y señala que “todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país.

La conclusión que puede extraerse es que si bien los cuatro países coinciden en reglamentar el trato no discriminatorio en sus respectivas constituciones, existen claras divergencias en lo que a políticas migratorias y legislación sobre el trabajo de los migrantes se refiere.

Por otra parte, y aunque el primer punto es de suma importancia, debemos reconocer que este principio se cumple en la práctica de manera muy poco satisfactoria, dado que, como observamos, los empleos en los cuales se suele insertar la población migrante (proveniente de países limítrofes) presentan notables rasgos de precariedad, lo cual a la larga imposibilita su inserción plena en la sociedad. Esto sin dudas, trae como consecuencia situaciones de marginalidad y discriminación.

➤ *Las normas que reglamentan la situación de los migrantes en general y las condiciones laborales en particular dentro del Mercosur*

#### **a) Acuerdos migratorios y de residencia**

Mediante la decisión 28/02 del Consejo del Mercado Común, se aprueba la firma de los siguientes acuerdos:

- I. Acuerdo N° 11/02, denominado “Regularización Migratoria interna de ciudadanos del Mercosur”
- II. Acuerdo N° 12/02, denominado “Regularización Migratoria interna de ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile”.
- III. Acuerdo N° 13/02, denominado “Residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur”
- IV. Acuerdo N° 14/02, denominado “Residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile”.

Los dos primeros tienden a agilizar los trámites migratorios para los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur<sup>13</sup>, en el sentido de permitir su regularización migratoria sin necesidad de regresar a su país de origen.

En tanto que los acuerdos de residencia se dirigen “a los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte”. Para ello, “podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este acuerdo”<sup>14</sup>.

Cabe destacar que en todos los casos para la entrada en vigencia de los acuerdos referidos, es necesaria la comunicación de los cuatro (o seis, con Chile y Bolivia) Estados informando la entrada en vigencia de los mismos, lo cual **no ha ocurrido en ninguno de los casos**.

#### **b) Declaraciones y normas existentes sobre las condiciones sociolaborales en el Mercosur**

En primer lugar, debemos hacer referencia a la **Declaración Sociolaboral del Mercosur** (1998), de la cual ya hemos mencionado algunos fragmentos. En la misma, se adoptan los principios y derechos en el área del trabajo, algunos de los cuales son: la no discriminación, la promoción de la igualdad, la eliminación del trabajo forzoso, sobre trabajadores migrantes y fronterizos, el trabajo infantil y de menores, derechos de los empleadores, entre otros.

Por esta Declaración, “los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos fundamentales inscriptos en ella y a promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales”<sup>15</sup>.

Por otra parte, será la instancia en la que se recomendaría la institución de la **Comisión Sociolaboral del Mercosur**, la cual será finalmente creada por la Resolución del Grupo Mercado Común N° 15 en 1999.

En el **Programa de Trabajo 2004-2006**, aprobado por el CMC mediante la Declaración 26/03 en diciembre de 2003, se dedica una parte especial al **Mercosur social** en la que, entre otras cuestiones se hace referencia a:

- Temas sociales en general, en donde se refiere al intercambio de experiencias nacionales exitosas en programas y proyectos sociales armonizados que puedan servir de base para el establecimiento de metas para la política social de los países del Mercosur.
- Visibilidad cultural, con el proyecto de propiciar la realización de eventos de amplio alcance en los medios de comunicación, que promuevan la idea del Mercosur en los Estados Partes y permitan un mayor crecimiento de sus

<sup>13</sup> El Acuerdo N° 12/02 también incluye a Chile y Bolivia.

<sup>14</sup> Artículo 1 del Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes, Bolivia y Chile.

<sup>15</sup> Artículo 20 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.



sociedades, lo cual pone de manifiesto la clara intención de crear una conciencia sobre el bloque.

También hay una sección dedicada exclusivamente a la circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores. En ella se propone evaluar la interrelación de los distintos acuerdos firmados o en negociación que se refieren a la circulación de los ciudadanos de los Estados Partes con el fin de analizar la posibilidad de consolidarlos en un documento único.

También se planteó como objetivo el lograr la vigencia de los acuerdos sobre Residencia de Nacionales del Mercosur y de Regularización Migratoria para ciudadanos del Mercosur.

Al mismo tiempo, se señala la importancia de elaborar propuestas tendientes a la promoción de los derechos de los trabajadores en el Mercosur.

Para ello, resulta relevante realizar una evaluación sobre el grado de aplicación y cumplimiento de la Declaración Sociolaboral en los Estados Partes.

El tratamiento de estos temas en el presente programa de trabajo, sin dudas denota un especial avance en lo que a circulación de mano de obra se refiere.

Otro instrumento de importancia con el que contamos en el Mercosur, es la **Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur en la Conferencia Regional del Empleo**<sup>16</sup>, cuya realización ya había sido fijada en el Programa de Trabajo. En la misma se destaca la gravedad que reviste para todos los países del Mercosur el problema del desempleo y la situación laboral precaria en la que se encuentran muchos de los trabajadores.

Por su parte, señala que el desafío del Mercosur es colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a fin de construir instrumentos de intervención relevantes para la inclusión social, y que es imprescindible avanzar en una agenda que incorpore las políticas nacionales y regionales para la integración de metas económicas y sociales comunes, con el objetivo de reducir las desigualdades que hoy caracterizan nuestro presente, y de fomentar las acciones de desarrollo y crecimiento capaces de generar más y mejor empleo.

A través de esta Declaración hecha por los ministros de trabajo del Mercosur, se solicita al Consejo Mercado Común la **elaboración de una estrategia Mercosur para el crecimiento del empleo**.

En el art. 3 de dicha Declaración, se remarca el papel desempeñado por el **Observatorio Regional del Mercado de Trabajo del Mercosur**, cuyo objetivo es promover la coordinación de políticas de empleo en la región, apuntando, entre otras cosas, a la identificación de asimetrías.

El art. 4 habla específicamente de la promoción de acciones conjuntas para armonizar las políticas y los procesos de integración de los mercados de trabajo de la región, a fin de garantizar la **libre circulación de los trabajadores**.

---

<sup>16</sup> Abril 2004.

Por último, en el art. 7 se habla de impulsar la integración de los Ministerios de Trabajo a los órganos decisorios pertinentes del Mercosur con el objeto de potenciar la dimensión sociolaboral en el bloque regional.

Volviendo al Programa de Trabajo 2004-2006, en el capítulo 2.6 denominado “Educación para el Mercosur”, se proyecta “avanzar en las negociaciones para el reconocimiento mutuo de títulos habilitantes para profesionales de los Estados Partes que permitan la circulación de profesionales y el desarrollo de sus actividades laborales”.

En este caso es pertinente la diferenciación entre mano de obra calificada, como lo es el caso de los profesionales, y mano de obra no calificada, que se refiere a los trabajadores en general, los cuales se consideran en la actualidad como “migraciones laborales”. En el primer caso, los trabajadores calificados entrarían en el rubro “**comercio de servicios**”. Dentro de los que son las normas Mercosur, se ha establecido<sup>17</sup> para las prestaciones de servicios de profesionales el denominado “Acuerdo para el ejercicio profesional temporario”. El mismo establece normas de carácter cuatripartito para el otorgamiento de licencias temporarias a los prestadores de servicios profesionales en los Estados Partes. A través de este mecanismo se establece que para que un profesional matriculado en un Estado Parte del Mercosur desarrolle una actividad profesional en otro Estado Parte, cada Acuerdo Marco deberá cumplir con los aspectos contemplados en dicho documento.

Para su pleno funcionamiento esta Decisión del CMC debería ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales de acuerdo a los procedimientos de cada Estado Parte.

### ➤ *Conclusión Final*

A lo largo del trabajo, se ha intentado extraer algunas conclusiones que tendían a dar respuesta a los interrogantes centrales planteados en el mismo. Como sabemos, al abordar una problemática, las preguntas suelen fluir con mayor facilidad que las respuestas. Por esta razón y fundamentalmente en el caso de las Ciencias Sociales, es imperioso realizar un análisis previo antes de arribar a una conclusión.

La complejidad que presentan los procesos de integración y en lo particular el del Mercosur, nos lleva, a la hora de estudiarlo como fenómeno, a considerar una multiplicidad de aspectos.

En este caso, como se ha mencionado en la primera parte del trabajo, se ha considerado la dimensión social del Mercosur, y en un plano más acotado, se procedió al análisis de la variable “migraciones laborales”, relacionándola con el factor libre movilidad de personas (trabajadores), y estudiándola desde sus diversos enfoques teniendo en cuenta que sus consecuencias impactan en todas las esferas: en la política, porque se requiere de acciones concretas por parte de los gobiernos que

---

<sup>17</sup> De acuerdo a la Decisión N° 25/03 del CMC. Diciembre 2003.



conducen este proceso; en la económica, por las consecuencias que su dinámica puede provocar en el campo sociolaboral (por lo cual analizamos su comportamiento con respecto a los mercados laborales nacionales); en la esfera jurídica, porque es necesario que se lleve a cabo una armonización de políticas migratorias para poder avanzar en las legislaciones que regulan a nivel nacional los movimientos migratorios, y en lo cultural, si partimos de la idea de una identidad común construida sobre un espacio común y compartido, lejos de todo sentimiento que conlleve a la fragmentación social.

En la última parte del trabajo se dio cuenta de gran parte de las acciones iniciadas en el interior del Mercosur con vistas a fortalecer las estructuras sociales de la región, trabajando conjuntamente en la elaboración de políticas públicas concretables en el corto y mediano plazo, sin dejar de conocer las importantes asimetrías existentes y sabiendo que difícilmente se realice el objetivo de llegar a la conformación de un Mercado Común si no se trabaja en ellas.

Por lo tanto, considero de gran estímulo saber que la “dimensión social” ocupa un espacio en la agenda del Mercosur. Ahora bien, resulta imprescindible que esa muestra de voluntad política se plasme en acciones concretas para que de esta forma, la integración social en el Mercosur, también sea factible para todos los ciudadanos de los Estados miembros.

**1. ALEJANDRA RACOVSHIK** : Argentina. Licenciada en Relaciones Internacionales (Univ. de Morón). Actualmente, Coordinadora del área INTEGRACIÓN REGIONAL de CICODI. Cursó maestría en Integración Latinoamericana (UNTREF). Asimismo realizó el Posgrado “Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional” (FLACSO). Se desempeñó como investigadora en el departamento de Política y Economía Internacional del Centro Cultural de la Cooperación (2001-2002); docente en las materias Derecho Internacional Público y Privado y Elementos del Derecho Internacional (Univ. de Morón, 2003-2004). En la actualidad se desempeña como docente en la materia Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales (Univ. de Morón) y en la materia Taller de Reglas Protocolares (Instituto Lange Ley); tutora del curso virtual “Todos Somos MERCOSUR” (Ministerio de RR.EE., Comercio Internacional y Culto); además forma parte de la Comisión Juventud e Integración del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería argentina [www.cicodi.org](http://www.cicodi.org)