

Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional [1]

Migrations within Mercosur. Towards the formation of a regional integration model

Bogado Bordazar, Laura L.



Laura L. Bogado Bordazar*
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ISSN: 1515-3371
ISSN-e: 2314-2766
Periodicidad: Semestral
vol. 30, núm. 60, 2021
revista@iri.edu.ar

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/263681013/>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Cómo citar este artículo:: Bogado Bordazar, L. (2021).
"Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo
de integración regional". *Relaciones Internacionales*, 30(60).

Resumen: El incremento de los flujos migratorios a nivel internacional ha sido una constante. En el ámbito subregional del Mercosur la dinámica poblacional ha presentado variaciones y el bloque –a lo largo de sus 30 años de existencia– ha implementado políticas que variaron desde una concepción de corte más securitista hasta la conformación de un espacio de libre circulación de personas intrarregional con un alto estándar de protección de los derechos humanos de los migrantes. El presente resumen de tesis tiene por objetivo analizar las principales estrategias de la política migratoria del Mercosur, desde sus orígenes hasta la conformación del modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional, como una propuesta con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos.

Palabras clave: Mercosur, migrantes, políticas, ciudadanía.

Abstract: The increase in migratory flows at an international level has been constant. In the subregional area of Mercosur, the population dynamics have presented variations and the block – throughout its 30 years of existence – has implemented policies that ranged from a more securitist conception to the creation of a space for the free intraregional movement of people, with a high standard of migrants' human right protection. The objective of this thesis summary is to analyze the main strategies of Mercosur's migration policy since its origins until the development of the migratory human development model of regional integration, as a proposal aiming at achieving sustainable development, with justice and social inclusion of the peoples.

Keywords: Mercosur, migrants, politics, citizenship.

NOTAS DE AUTOR

- * Doctora en Relaciones Internacionales (UNLP); magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y master en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); abogada y licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR-Uruguay). Docente de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), investigadora categorizada (cat. III) del sistema de incentivos. Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe y del CENSUD del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), integrante del CeChino.

1. INTRODUCCIÓN

La dinámica poblacional de la sociedad internacional se ha ido transformando a lo largo de las últimas décadas. Esta transformación ha implicado un permanente flujo de migrantes que se trasladan desde y hacia todos los lugares del mundo. El proceso de globalización y la consecuente apertura de los mercados han impactado en la movilidad de las personas. Las migraciones internacionales han contribuido, en este proceso, a difundir ideas y valores con diversidad cultural y a crear espacios interculturales en las sociedades de acogida. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad, pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”^[2]. Esta realidad, que parece reiterada, continúa produciéndose y se suma a otros acontecimientos internacionales sucedidos en los últimos años, como ataques terroristas, genocidios, guerras civiles y tráfico, los que han generado “odios” y “resistencias” en las sociedades de acogida y políticas cada vez más restrictivas aplicadas por los gobiernos hacia el ingreso de migrantes internacionales, quienes –en oportunidades– son asociados como los generadores de disturbios y problemas sociales. Esta movilidad debió ir siempre acompañada de una fuerte protección y promoción de los derechos humanos, así como también de información acerca de los derechos que le asisten a los migrantes. Esto es responsabilidad principal de los Estados, quienes, al no asumirla en su totalidad, han generado un “vacío de protección” que ha sido abordado –en algunos casos– por la sociedad internacional a través de sus organizaciones internacionales y regionales. En el caso del Mercosur, el bloque ha realizado avances en políticas migratorias regionales con el objetivo último de generar un espacio de libre circulación de personas intrarregional con un alto estándar de protección de los derechos humanos de los migrantes.

En general, todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional (y regional), y aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados y regiones comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles. En el caso del Mercosur, si bien la temática de las migraciones no fue incluida en los primeros acuerdos marco, pues el Tratado de Asunción (1991) solo habla de la “libre circulación de factores productivos”, se ha ido avanzando en el tema y los gobiernos han manifestado la voluntad política a favor de consolidar formas de cooperación que faciliten la integración y la movilidad (Martínez Pizarro, 2000).

Sin perjuicio de ello y en virtud de la necesidad de tratar el tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores, se crearon muy tempranamente diferentes órganos y grupos de trabajo que abordaron parcialmente el tema. De esta manera, se creó el Subgrupo de Trabajo (SGT) número 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, en el cual se estableció una subcomisión sobre Migración Laboral, cuyo plan de trabajo se centraría –entre otras cuestiones– en la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación en la región. Tal discusión no logró consensos en los sectores involucrados, por lo que se paralizó el tratamiento del tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores. En el año 1992 las autoridades migratorias de los cuatro Estados fueron convocadas a participar en varias reuniones para analizar la viabilidad para confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Parte del Mercosur a viajar dentro de los respectivos territorios como hacia terceros países. A partir de la labor de estos Grupos y de acuerdo a los objetivos que se propusieron, se aprobó el denominado “Acuerdo de Recife” y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados.

Continuando con el análisis, en el año 1995 el GMC creó un nuevo Subgrupo de Trabajo, No. 10, de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social en reemplazo del SGT No. 11. La cuestión migratoria en este nuevo Grupo fue abordada con una óptica diferente, pues se trató a la movilidad dentro de la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, lo que significó colocarlas fuera del proceso de integración. Se privilegió, en este caso, el análisis de políticas nacionales y de seguridad, por encima de la elaboración de una eventual política regional (o comunitaria) de libre circulación. No hubo consenso en el abordaje de políticas comunes.

Recién en el año 2002 se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (subordinado al GMC), el cual tuvo como objetivos, entre otros, crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas impulsando una mejora de la calidad de vida de sus poblaciones, lo cual surge de una decisión tardía del bloque.

El tema migratorio también se abordó en el Mercosur en las Reuniones de Ministros de Educación, de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer y se creó en el año 2003 un Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM), que funciona en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior, en la cual se debaten y coordinan medidas propias del ámbito migratorio, que van desde situaciones operativas hasta la definición de políticas regionales sobre la materia (Alfonso, 2012), el cual es coordinado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). El Foro Migratorio tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria para los países del bloque. Analizaremos más adelante que desde el FEM se impulsó la elaboración de los acuerdos de residencia del Mercosur.

En suma, se podría afirmar que, en los primeros años de existencia del Mercosur, no hubo una política migratoria concreta ni de libre circulación, sino que se identifican algunos avances en referencia al desarrollo de herramientas, tales como: (i) la implementación de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF); (ii) el control unificado en determinados puntos fronterizos, portuarios y aeroportuarios (en función de lo establecido en el Acuerdo de Recife); (iii) los sistemas de visados y (iv) la eximición de traducción de documentos. Asimismo, podemos mencionar el amplio desarrollo de acuerdos bilaterales sobre seguridad social (por ejemplo, el celebrado entre Argentina y Uruguay o entre Uruguay y Brasil), sin dejar de mencionar los avances en materia sociolaboral en el Mercosur, que han involucrado a varios órganos, grupos de trabajo y en escasas situaciones a representantes de sectores de la sociedad civil del bloque. Pero no hubo un desarrollo de políticas estructuradas y programáticas, sino más bien pensadas para solucionar situaciones coyunturales.

Recién a partir de la profundización en el modelo social de integración se comienzan a generar herramientas y propuestas consensuadas regionalmente en materia migratoria y de libre circulación de personas.

2.LA POLÍTICA MIGRATORIA Y EL MODELO SOCIAL DE INTEGRACIÓN

En los 30 años de su existencia, el Mercosur ha transitado por diferentes modelos de integración, cuyos fundamentos han ido variando desde el económico-comerciales, pasando por el político e institucional hasta el social.^[3] Tomando como base estos aspectos, la política migratoria y de libre circulación de las personas ha tenido como sustento el modelo social de integración.

Pensar en el modelo social de integración del Mercosur implica necesariamente dejar atrás concepciones donde el factor económico-comercial fue la piedra basal de la integración y del regionalismo al que habían adherido los Estados miembro desde la creación del bloque. De esta manera,

asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, implica fortalecer los derechos ciudadanos y la democracia^[4].

El debate sobre las políticas de protección social y su impacto en la construcción de un nuevo nivel de derechos –los derechos sociales– y de una nueva dimensión de la ciudadanía –ciudadanía comunitaria– estarían directamente vinculados a las dimensiones política y civil de la democracia y serían la base misma de la organización de los Estados modernos (Jaccoud, 2009). Esto implica ampliar el horizonte real de participación ciudadana, incorporándola como receptora (sujeto pasivo) de los planes, programas y proyectos sociales regionales, así como también insertarla en el diseño y la planificación de las políticas sociales (sujeto activo). Uno de los desafíos más importantes en este sentido para el Mercosur ha sido ampliar los

espacios decisorios a una comunidad social cada vez más activa y participativa, lo cual ayuda a construir una identidad regional, que implica –entre otras cuestiones– “democratizar las relaciones de poder y promover la participación orgánica dentro del bloque” (Mirza, 2012). Como parte de esta nueva construcción es que se comienza a proyectar la política migratoria, en función de la cual se aprobaron una serie de normas, planes y programas, y se crearon instituciones capaces de sustentar el proyecto.

Cabe destacar como antecedente que los cambios más contundentes en materia de flujos emigratorios se produjeron en nuestra región latinoamericana a partir de la década del 90 y respondieron, entre otros, a las situaciones de crisis económicas, sociales y políticas que fueron producto de las políticas neoliberales aplicadas por la mayoría de los gobiernos de la región y que aumentaron el empobrecimiento y la desigualdad en las sociedades. Sin lugar a dudas, se profundizó el deterioro de las economías, las sociedades y de los procesos productivos regionales, lo que concentró aún más la riqueza y generó situaciones de “dependencia” de financiamiento externo y de pobreza extrema en algunos países. Asimismo, en la mayoría de los países de Centroamérica, por ejemplo-, se profundizaron las situaciones de pobreza y violencia, lo que generó un diagnóstico social crítico. Estas realidades, entre otras, provocaron el aumento de flujos migratorios intrarregionales y también hacia otros países fuera de la región.

Como consecuencia, los países de Sudamérica –motivados por una problemática común: la emigración de sus nacionales y el endurecimiento de las políticas migratorias de los países desarrollados receptores de migrantes^[5]– comenzaron a analizar en conjunto los cambios en los patrones migratorios y a tomar posturas comunes frente a esta problemática, lo que se tradujo en la concreción de foros regionales de debate, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM); en la inclusión del tema migratorio en cumbres regionales y procesos de integración; y en el tratamiento en las agendas nacionales del tema migratorio y de la libre circulación de personas. Estos impulsos se materializaron en el Mercosur, por ejemplo, en la creación del Foro Especializado Migratorio que, como mencionamos, promovió la aprobación de los Acuerdos de Residencia para los Nacionales de los Estados del Mercosur y Estados Asociados (2002) y del Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile (2004). Posteriormente se sancionaron el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), sobre los cuales profundizaremos más adelante y que han sido el resultado de una larga trayectoria en la materia.

En virtud de la celebración de los citados Acuerdos de Residencia, los nacionales de un Estado parte del Mercosur que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad. Así fue como los Estados parte, con el objetivo de avanzar en la implementación de dichos acuerdos, fueron modificando las legislaciones y políticas nacionales^[6] en congruencia con los acuerdos regionales. Cabe mencionar que los acuerdos recién entraron en vigencia siete años después de su aprobación (2009), tras el depósito de la última ratificación por parte de Paraguay.

Entre los objetivos principales de los acuerdos de residencia señalamos los siguientes: (i) la profundización del proceso de integración, (ii) la implementación de una política común de libre circulación de las personas, (iii) la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región, y (iv) el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana. Asimismo, se consagraron los siguientes derechos: entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción; ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; y asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto. Además, se favorece la reunificación familiar de los migrantes, el derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales. Como innovación, se mencionó el derecho de los hijos de los migrantes nacidos en el territorio de una de las partes a tener un nombre, el registro de su nacimiento y una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas, así como también el acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción (artículo 9).

Asimismo, se destaca que, en función del criterio de la “nacionalidad”, el Acuerdo introduce una nueva categoría de residencia en la legislación de los países de la región, basada específicamente en la nacionalidad

de la persona. De esta manera, la posibilidad de residir en el territorio de un Estado parte ya no depende de la posesión y acreditación de un criterio migratorio “tradicional”, (trabajador, estudiante, familiar —cónyuge, hijo/a— de un nacional o residente), sino que basta para ello con tener la nacionalidad de uno de los países firmantes (Ceriani, 2012).

3. EL “ESTATUTO DE CIUDADANÍA” Y EL “PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN SOCIAL” COMO ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN/INTEGRACIÓN DEL MIGRANTE EN LA REGIÓN

Como complemento de los Acuerdos de Residencia mencionados, en el año 2010, el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó, a través de la Decisión No. 64/10, el “Estatuto de ciudadanía del Mercosur” y, a través de la Decisión CMC No. 11/12, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). Esta norma no tuvo que ser aprobada internamente por los Estados parte por tratarse de una norma que regula asuntos de funcionamiento interno del Mercosur y que integra el grupo de las llamadas normas de soft law del derecho comunitario. De acuerdo a lo establecido en la Decisión de referencia, el Estatuto tendría que estar implementado al cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (2021). Para el logro del cumplimiento del mencionado plazo, se produjeron avances contundentes desde los inicios de la sanción de la norma; sin embargo, aún es una política que se encuentra en plena construcción y cuya implementación en algunas etapas ha quedado atravesada por etapas de desarticulación política entre los países socios que dificultaron su profundización.

El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es el resultado de un largo proceso de desarrollo político en la región, que tuvo su impulso en la XXX Cumbre de Presidentes del Mercosur, celebrada en Córdoba en 2006. En esa reunión, los presidentes de los países del bloque habían encomendado a los ministros del área social la elaboración de un Plan Social para el bloque. Este mandato fue asumido por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) y continuado por la Comisión de Coordinación de Ministerios de Asuntos Sociales (CCMASM). El PEAS comprende un marco conceptual consensuado entre los Estados, que pretende guiar las acciones sociales de todos los agentes estatales involucrados en temas de desarrollo social. Se articula en 10 ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas para la región, algunas de las cuales comenzaron a ser implementadas a partir del año 2012 con el formato de proyectos sociales regionales. Cabe destacar que los ejes y directrices del PEAS han sido diseñados en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de Naciones Unidas y han innovado con respecto a los ODS en la incorporación del eje migratorio, ya que este tema fue incluido puntualmente en la Agenda 2030 de la ONU recién en el año 2015 y después de una larga trayectoria de discusión que tuvo su inicio en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU^[7] también de 2015.

A continuación, se mencionan los ejes del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS):

Los 10 ejes del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR
• Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales
• Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género
• Universalización de la Salud Pública
• Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo
• Valorizar y promover la diversidad cultural
• Garantizar la inclusión productiva
• Asegurar el acceso al Trabajo Decente y a los derechos de previsión social
• Promover la sustentabilidad ambiental
• Asegurar el diálogo social
• Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

Fuente: www.mercosur.int

La primera versión del PEAS surgió como resultado del intenso trabajo técnico desarrollado por la CCMASM en 2010. En este sentido, el PEAS fue definido como un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, orientadas a la consolidación de la “dimensión social del Mercosur”, que excede al tema migratorio, ya que abarca ejes más amplios que permiten incluso identificar los acuerdos existentes sobre protección de los derechos humanos y fundamentalmente hace hincapié en la consideración de los ciudadanos como sujetos plenos de derechos. De esta manera, el PEAS permite ordenar las diversas acciones regionales que se implementan para la garantía de los derechos sociales, en consonancia con la normativa internacional en materia de derechos humanos que ha sido ratificada por la mayoría de los países del bloque.

Cabe destacar que, en referencia al tema migratorio (eje II, directriz 4), el PEAS definió como objetivo prioritario, para garantizar la libre circulación de las personas, “articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección a los refugiados”. Para fomentar la ciudadanía regional, en el eje IV plantea universalizar la educación y erradicar el analfabetismo, y en la directriz 10 propone: “acordar y ejecutar políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente”. Todo ello es, a su vez, reforzado en el eje V con la siguiente idea de “valorizar y promover la diversidad cultural” y en la directriz 14 con la propuesta de “promover la conciencia de la identidad cultural regional, valorizando y difundiendo la diversidad cultural de los países del Mercosur y de las culturas regionales”^[8].

En el eje IX se promueve el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales (directriz 24). Teniendo en cuenta este enfoque y la idea de que las comunidades migrantes sean consideradas como actores del proceso de integración (regímenes internacionales), ellas podrán ser validadas como agentes legítimos para integrar el diálogo regional propuesto. Esto sería a la vez complementado con el eje X sobre el establecimiento de mecanismos de cooperación regionales para la implementación y financiamiento de políticas sociales con fondos regionales (pueden ser fondos FOCEM) y nacionales. De tal manera, en el PEAS el tema migratorio fue incorporado como un eje relevante para promover el modelo social de integración tanto en el nivel gubernamental como de la sociedad civil, así como también para impulsar el desarrollo de la región; por lo tanto, se podría decir que significó un triunfo para órganos como el Foro Especializado Migratorio o la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur.

CUADRO
principales normas aprobadas en el Mercosur referidas al “modelo social”

Principal Normativa Mercosur	Objetivo
Res. GMC No. 1/93; aprobada por Dec. No. 04/00	Aprobación del Acuerdo de Recife. Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados de Frontera entre los Países del Mercosur (Acuerdo incorporado a la legislación interna de los 4 Estados)
Dec. CMC No. 28/02	Aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Mercosur Ampliado
XIV Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (21/11/2003)	Creación del Foro Especializado Migratorio (FEM)
Dec. CMC No. 03/2007	Creación del Instituto Social del Mercosur (ISM)
Dec. CMC No. 14/09	Creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur
Dec. CMC No. 63/10	Creación del cargo de Alto Representante General del Mercosur, como órgano del CMC encargado de coordinar el PEAS.
Dec. CMC No. 64/10 (modificada por la Dec. 32/17)	Aprobación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur
Dec. CMC No. 67/10 y aprobado por Dec. CMC No. 12/11	Aprobación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)
Dec. CMC No. 11/13	Aprobación de Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el Mercosur
Dec. CMC No. 18/14	Aprobación del Acuerdo de complementación del “Acuerdo de Recife” en materia migratoria. (Requiere incorporación a la legislación interna)
Declaración Sociolaboral (2015)	Declaración Sociolaboral del Mercosur del 2015 (revisión de la Declaración Sociolaboral firmada en 1998). Crea la Comisión Sociolaboral del Mercosur como órgano auxiliar tripartito - GMC.
Res. GMC 25/16	Creación Sub Grupo Trabajo No. 18 Integración fronteriza
Dec. CMC No. 05/17	Supresión del cargo de Alto Representante General del Mercosur (derogación de la Dec. No. 63/10)
Dec. CMC No. 07/17	Aprobación del proyecto del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: “Proyecto Fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas en Derechos Humanos en el Mercosur”
Dec. CMC No. 32/17	Actualización del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (Dec. CMC No. 64/10)

Fuente: elaboración propia

Por su parte, en el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, los Estados afirman la necesidad de avanzar en la “profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social y a garantizar a los nacionales de los Estados parte y a sus familias el goce de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas”. Este fin impactará en la inserción/integración de los migrantes en las sociedades receptoras y fomentará el horizonte de participación ciudadana y la identidad regional.

La norma hace referencia a que el Estatuto^[9] estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados parte y se conformará en base a los siguientes objetivos: (i) implementación de una política de libre circulación de personas en la región; (ii) consagración de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos para los nacionales de los Estados parte del Mercosur, e (iii) igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación (artículo 2). Para llevar adelante los objetivos señalados, el Estatuto define todos los elementos que serán incorporados y los organismos, grupos de trabajo y foros del Mercosur en los cuales se abordará cada temática.

Cabe destacar que el Estatuto de Ciudadanía fue actualizado por la Decisión CMC No. 32/17, la cual básicamente modificó cuestiones institucionales al incorporar al organigrama de trabajo al SGT No. 18 de Integración Fronteriza (dependiente del GMC y creado en 2016). A grandes rasgos el Estatuto aborda los siguientes temas: 1) La circulación de personas, lo que implica la facilitación del tránsito y la circulación en el espacio Mercosur y la simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio y armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios; 2) Las fronteras, en tanto se propone la plena implementación y ampliación gradual de las áreas de control integrado, una revisión del Acuerdo de Recife y documentos conexos y Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas del Mercosur; 3) La identificación que tiene que ver con la armonización de informaciones para la emisión de documentos del Mercosur (inserción de la denominación “Mercosur” en las cédulas de identidad nacionales, entre otros); 4) La documentación y cooperación consular; 5) El trabajo y empleo, lo que implicó la revisión de la Declaración Sociolaboral de 1998 y el fortalecimiento de la Comisión Sociolaboral, que se realizó en el año 2015 con la incorporación específica de derechos laborales regionales, reafirmando “la centralidad del empleo en las políticas públicas para alcanzar el desarrollo sostenible de la región”, y también incluyó el desarrollo de directrices sobre empleo, sobre desarrollo de planes en materia de protección del trabajo infantil, de inspecciones de trabajo y de planes nacionales sobre facilitación de la circulación de trabajadores; 6) Punto que se vincula también con las cuestiones de previsión social, la que implica integrar los registros de información; y 7) El tema educación, que también está presente e involucra la simplificación de trámites administrativos para las equivalencias de títulos superiores y creación de un acuerdo de movilidad integral, entre otros.

Por otra parte, hay una cuestión referida al transporte que apunta a favorecer la creación de un sistema sobre informaciones vehiculares regional y la patente única del Mercosur. También se abordaron temas sobre comunicaciones (tendientes a reducir tarifas de comunicaciones móviles fundamentalmente) y defensa del consumidor en el Mercosur. Por último, se incluyó en el Estatuto el ítem sobre derechos políticos, que incorpora a la agenda de la ciudadanía un tema central sobre el cual muy poco se ha trabajado en el Mercosur y que tiene que ver con avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales, en favor de los ciudadanos del Mercosur que residan en otros Estados del Mercosur del que no sean nacionales, incluida la posibilidad de elegir –en un futuro- parlamentarios del Parlasur.

Como complemento de lo anterior, se hace necesario reflexionar sobre el cambio de paradigma –al menos en el plano teórico– en referencia al concepto de “ciudadanía del Mercosur”. En este sentido, desde los órganos del Mercosur se había puesto el énfasis en promocionar los modelos de promoción y protección de políticas sociales que definan modalidades diferentes de ciudadanía, a través de regímenes de bienestar y en este sentido se replantea el rol que debe asumir el Estado como principal agente de lo público y de una política social basada en un enfoque de derechos (ISM, 2012):

asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la dimensión social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia (Declaración de Principios del Mercosur Social, 2007).

De esta manera, podríamos pensar en el traspaso de la “ciudadanía individual” (proveniente del liberalismo clásico) al de “ciudadanía social” (Carbajal, 2009), que incorpore nuevos criterios como el del desarrollo colectivo y la identidad regional (Bogado Bordazar, 2021 b).

Sería apropiado en esta instancia recurrir a la noción de “ciudadanización” de la política migratoria elaborada por Eduardo Domenech (2008), entendida como:

un proceso sociopolítico que resulta de los distintos modos de intervención y legitimación que desarrollan los organismos internacionales y los Estados nacionales en materia de políticas públicas y de las diferentes estrategias de participación que despliegan ciertas instituciones de la sociedad civil como las organizaciones de inmigrantes, los organismos de derechos humanos y las instituciones eclesiales.

En los órganos del Mercosur el concepto de ciudadanía comenzó a ser definido y analizado –teóricamente– a partir de la promoción del modelo social del Mercosur y de los reclamos y estrategias de diálogo de los diferentes grupos sociales que tuvieron alguna “llegada” a los órganos del bloque. A modo de ejemplo, mencionamos el Instituto Social del Mercosur (ISM), desde donde se elaboró un documento denominado la “Dimensión social del Mercosur, Marco conceptual” o la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur y Estados Asociados (RMADS), que elaboró la “Declaración de Principios del Mercosur Social”. En ambos órganos la “ciudadanía” fue asociada a la idea de “participación real” del individuo y de los grupos sociales en las esferas regionales, con la necesidad de dotar de legitimidad al proceso de integración y generar una “identidad regional” (ISM, 2012):

el Mercosur debe ser un espacio donde converjan las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa, más consciente de sus derechos, deberes y obligaciones, pero por sobre todas las cosas, consciente de su pertenencia al espacio mayor de contención, conformando la conciencia regional que el proceso de integración demanda en esta instancia (Declaración de Principios del Mercosur Social, 2007).

4. EL MODELO DE INSERCIÓN MIGRATORIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR

Una vez analizadas todas las normas que han sido herramientas que propiciaron la dimensión social del Mercosur y las diferentes teorías que explican los flujos migratorios, desarrollamos la hipótesis prospectiva en función de la cual se elaboró un modelo de “integración/inserción” al que denominamos “modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional”.

Este modelo propuesto parte de la necesidad de pensar ideas para entender el nuevo “régimen migratorio internacional” que se crea en un proceso de integración regional. El modelo toma de la teoría del transnacionalismo el postulado de estudiar la forma en que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas y de qué manera mantienen contacto con la sociedad de origen y destino, analizando la circulación permanente de los migrantes. Pero esta teoría, como otras^[10], no logra explicar las fuerzas intrínsecas de atracción de las regiones (en general, las diferencias de desarrollo) o las acciones de los Estados o de las regiones para generar sus propias políticas, o las acciones de las redes de migrantes o de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Tampoco entiende otros criterios migratorios más que los tradicionales (trabajador, estudiante, familiar, etc.) para encuadrar los desplazamientos.

El modelo que proponemos para el Mercosur parte de tomar los conceptos desarrollados por Lelio Mármora (2010), a los cuales se le incorporan otras ideas y visiones que aportan a la construcción teórica. El autor mencionado considera que “los derechos de las personas migrantes son el eje de toda la política

migratoria, alejada totalmente de las políticas de seguridad y centradas en el derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia para los migrantes”. En este sentido, agrega que un modelo de integración/ inserción del migrante debe contener una respuesta de gobernabilidad migratoria, entendida ésta como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (Calcagno y Otro, citado en Mármora 2010). A partir de esta idea, el Estado debe conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones (Mármora, 2010). En el caso del modelo regional, las respuestas tendrán que elaborarse en forma coordinada entre todos los sectores que integran los Estados, todas las disciplinas científicas y, por supuesto, pensadas en clave regional. Esto implica como punto de partida, redefinir el concepto de “frontera” vinculado al Estado-nación tradicional (definida históricamente como la unidad de análisis natural en los estudios sobre migraciones internacionales) y aceptar la “transnacionalidad” y “transculturalidad” como elementos indispensables para pensar la dinámica regional del proceso migratorio, así como también redefinir el concepto de ciudadanía tradicional hacia un concepto de ciudadanía social o comunitaria.

En palabras de Levitt y Glick Schiller (2004, citado en Halpern, 2012):

comprender la migración desde una perspectiva transnacional incluye, asimismo, una revisión del significado de la membresía en el Estado-nación. Aun cuando los Estados conceden la membresía a través de leyes que otorgan la residencia y la nacionalidad legales, el individuo también exige a los Estados, independientemente de su condición jurídica. Por lo tanto, los migrantes sin la ciudadanía plena pueden actuar como ciudadanos sustantivos o sociales, y exigir derechos o asumir privilegios que, en principio, sólo dan a sus ciudadanos.

Ambas autoras aportan la idea de que, si bien el concepto de Estado-nación todavía es muy importante en los estudios migratorios, “la vida social no está confinada a los límites de éstos”. Y, por lo tanto, se le debe aportar mucho valor a los movimientos sociales y religiosos, a las redes y a los intercambios de todo tipo (objetos, ideas, remesas, entre otros) (Levitt y Click Schiller, 2004) que se puedan producir en una sociedad regional.

Ahora bien, para lograr el ajuste entre las percepciones y demandas sociales y las respuestas del Estado (o de la región en este caso), se requiere tener un conocimiento profundo “de los itinerarios de los migrantes y experiencias identitarias” (Trpin, 2015) si se quiere lograr el objetivo de la transculturalidad del proceso migratorio regional. No alcanza con tener conocimiento sobre los flujos migratorios y sobre cómo se desplazan los migrantes, sino también sobre sus vinculaciones con la sociedad de origen y destino, intereses, intenciones y prácticas de las comunidades, entre otros.

Hemos visto cómo el Mercosur, a través de los distintos órganos (CMC, RMADS, FEM, ISM) y con diferentes enfoques desde los primeros años del siglo XXI, ha abordado la cuestión migratoria a través del paradigma del “desarrollo”. Esto ha sido posible a partir de reconocerse como una región que es simultáneamente de recepción y circulación de migrantes intrazona y a la vez como una región de emigración, con los problemas que ello implica para el desarrollo regional. Por lo tanto, en función de esta realidad el Mercosur tuvo que asumir un posicionamiento con respecto al tema. Varios años de debates transcurrieron hasta que la región pudo abandonar el criterio de la “securitización” con la que trataba la cuestión de las fronteras y el control migratorio, para adoptar –a nuestro entender– el criterio basado en la perspectiva del “desarrollo humano para las migraciones”, el cual se centró en la aprobación y promoción de los acuerdos internacionales que consagran derechos humanos de los migrantes, orientados a la protección, libre circulación y participación ciudadana activa (Mármora, 2010). En este sentido, el autor agrega que:

la participación total del migrante tanto en la sociedad de recepción, como en la de origen es vista como un derecho incuestionable, sin importar la situación administrativa migratoria, origen, etnia o cultura del migrante. La propuesta “multicultural” no es aceptada. (...) Se propone en cambio una acción orientada al “interculturalismo” que plantea básicamente el respeto al otro, en lugar de la tolerancia multiculturalista (Mármora, 2010).

Podríamos afirmar que esta concepción, entonces, ha sido elaborada en función de la participación en varias instancias de diálogo –o procesos consultivos sobre migraciones– que se desarrollaron en ámbitos internacionales (como, por ejemplo, la Iniciativa de Berna, 2001-2005) o en ámbitos regionales, como las Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), todo lo cual fue trabajado fundamentalmente en el Foro Especializado Migratorio del Mercosur –según se analizó en páginas anteriores– bajo el lema de “la mercosurización de la política migratoria”. De este modo, se identificando la coyuntura, la estructura regional (Mercosur) interviene reconociendo y asegurando protección, lo cual ha hecho –como punto de partida– con la aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur, pero también con el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) que lleva adelante, un espacio de mayor diversidad (y transculturalidad). Como corolario de todo ello, se plantea la construcción de la ciudadanía comunitaria –con el Estatuto de Ciudadanía– para profundizar la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos. Pero también es importante destacar el rol de la sociedad civil, de las comunidades migrantes organizadas y de las redes familiares y sociales de migrantes, que nos aportan una visión más integral sobre el tema, a través de los estudios etnográficos.

En este punto es necesario analizar la evolución del concepto de “desarrollo” en el Mercosur y para ello nos basamos en algunos fundamentos vertidos como marco conceptual en el texto: la dimensión social del Mercosur, elaborado por el ISM. Se recurre en esta línea al concepto de “desarrollo con libertades, como una concepción que debe ir más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento económico; implica la ampliación de las libertades necesarias para que los sujetos puedan tomar decisiones respecto de sus vidas y por lo tanto requiere del incremento de las capacidades individuales”, eliminando las principales fuentes de privación de la libertad: pobreza, falta de oportunidades económicas, negligencia e intolerancia de los servicios públicos, entre otros (Amartya Sen, 2000, citado en ISM, 2012). Se debe repensar la noción misma del desarrollo, abandonando la idea que la identifica casi exclusivamente con el crecimiento económico y el incremento de bienes y objetos, para reconceptualizarlo desde un enfoque integral, que tenga en cuenta el desarrollo de las potencialidades de todos los miembros de la sociedad, con el fin de alcanzar una realización plena de las necesidades humanas (Max Neef, 1986 citado en ISM, 2012). Si hacemos un recorrido por las declaraciones presidenciales y la normativa aprobada en el Mercosur, vemos cómo la idea de desarrollo coincide con esta línea. Por otro lado, el bloque ha adherido como región a los objetivos de la Agenda 2030 y, por tanto, al concepto de “desarrollo sostenible” en ella vertido y los Estados se comprometen a realizar todos los esfuerzos para dicho cumplimiento.

Ahora bien, así como contamos con elementos teóricos y normativos para elaborar el concepto de *modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional*, también volvemos a afirmar que la desarticulación entre las instancias políticas del Mercosur y, en otra medida, la falta de financiamiento para la implementación de políticas públicas regionales y las diferencias en la internalización de las políticas regionales (en el nivel nacional), han significado un obstáculo para el avance de las políticas migratorias y al modelo social de integración.

Igualmente concluimos, en primer lugar, que el espacio geográfico creado por el proceso de integración regional ha funcionado en la práctica como un espacio de atracción para la circulación de las personas (siendo Argentina el principal país de atracción), promovido además por una serie de factores, tales como: confluencias de procesos históricos, culturales, de desarrollo humano y de cercanía geográfica, que favorecen la gobernabilidad migratoria, aun cuando existen las desarticulaciones antes mencionadas. En función del nuevo espacio de libre circulación (o facilitación migratoria) que se genera, también surge una nueva categoría de “entidades sociales que se insertan en las estructuras de la organización” (los migrantes) y que requieren del reconocimiento de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, a fin de lograr una mejor integración/inserción en el espacio regional y el desarrollo humano. Todo ello se ha reconocido en los Acuerdos de Residencia de los Estados parte del Mercosur y documentos afines, así como también con el PEA y el programa del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES NUNCA DEFINITIVAS...

Con los Acuerdos de Residencia del Mercosur (2002), el Estatuto de Ciudadanía y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), se consolidó la política migratoria regional, la cual podríamos afirmar que está basada en una política de integración y no de restricción, de desarrollo y no de retroceso, de inserción del migrante y no de exclusión, de interacción y no de desconexión. Esto no implica decir que se trata de una política exenta de control, sino que el hecho de que esté basada en un criterio integrador significa que existen procesos administrativos que la regulan, pero no con un control orientado a la restricción, sino enfocado a la aplicación de la voluntad expresada en la norma migratoria y programas afines. Tanto los Acuerdos de Residencia como también el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) llevan implícita la conformación de un espacio de mayor diversidad (y transculturalidad) y, como corolario de todo ello, se plantea con el Estatuto de Ciudadanía, la construcción de la ciudadanía comunitaria para profundizar la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos.

Podemos afirmar que el Mercosur y los países Asociados se propusieron como objetivo avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circulación de personas seguro, respetando la legislación interna de los Estados receptores en concordancia con el pleno ejercicio de los derechos de los migrantes, como uno de los pilares fundamentales del proceso, con el objetivo de contribuir a la integración plena del migrante en igualdad de condiciones de acceso a la educación, salud y trabajo. Sin embargo, concluimos que hasta el momento en el Mercosur se ha llegado a consolidar un esquema de “facilitación migratoria” más que una política regional integrada de libre circulación de personas. Sin perjuicio de ello, este esquema se ha construido sobre la base del “modelo social de integración”, el cual implica reconocer que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, pero a la vez mantienen una relación dialéctica con la sociedad de origen y destino. Pero lo fundamental de este modelo es el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como el eje de toda la política migratoria, donde la región conjuga los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante con la idea de construir una “sociedad regional”.

En definitiva, la incorporación del tema migratorio y de la libre circulación de personas en el ámbito del Mercosur ha sido el triunfo de una multiplicidad de actores y sectores que, a lo largo de la historia, impulsaron su tratamiento y lograron su inclusión en varias agendas de grupos de trabajo y foros subordinados a los órganos decisorios del bloque (GMC y CMC) o en otras instancias como Reuniones de Ministros (RMDAS, RME o RAADH) y Reuniones Especializadas (FEM o SEM). Sin embargo, notamos escasa participación de sectores diferentes a las Cancillerías o Ministerios del Interior de los Estados del Mercosur. La discusión sobre migraciones quedó fuera de los órganos sin capacidad decisoria como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) o la Comisión Parlamentaria Conjunta, quienes habiendo abordado la temática, tuvieron escasa posibilidad de influir en el debate regional y decisonal.

Afirmamos también dos cuestiones: en primer lugar, el espacio geográfico creado por el proceso de integración regional ha funcionado en la práctica como un eje de atracción intrínseca para la circulación de las personas (con Argentina como el principal país de atracción), promovido además por una serie de factores, tales como, confluencias de procesos históricos, culturales y cercanía geográfica, que favorecen la gobernabilidad migratoria. En función del nuevo espacio de libre circulación que se proyecta y se empieza a generar, también surge una nueva categoría de “entidades sociales que se insertan en las estructuras de la organización”, un nuevo “ser social” que requiere del reconocimiento de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, a fin de lograr una mejor integración/inserción en el espacio regional.

Finalmente, en el Mercosur se han verificado varias de las características de los movimientos poblacionales internacionales actuales: se configura como un tema central en la agenda de la integración regional, aunque aún muy vinculado a las decisiones (y a los vaivenes) de las políticas nacionales. Hay mayor diversificación de destinos de los migrantes y una leve ampliación cuantitativa de los flujos migratorios en la región (con

la consecuente concentración urbana de la migración). Se ha verificado una mayor protección de derechos humanos de los migrantes en todas las instancias regionales y, por último, se reafirma el consenso de que ningún país puede gestionar eficazmente la migración por sí solo. Por lo tanto, resulta esencial la cooperación entre Estados en los planos regional y mundial.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO, A (2012), Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Cuadernos Migratorios No. 3, OIM, Buenos Aires, Argentina.
- BOGADO BORDAZAR, L. (2021 a), "El impacto de la pandemia en las migraciones regionales latinoamericanas", en: BOGADO BORDAZAR, L. y Otro (coordinadoras) Latinoamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia, Documento de Trabajo No. 25, Departamento de América Latina y el Caribe, instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/04/doctrab25alatina.pdf>.
- CARBAJAL, A., (2009), La ciudadanía en el Mercosur, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CERIANI CERNADAS, P. (2012), Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR, en: Zaffaroni, E., Derechos humanos: reflexiones desde el Sur, Buenos Aires, Infojus.
- Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (2002) Globalización y Desarrollo, Naciones Unidas, p. 244. Disponible en: <https://www.google.com/search?q=Comisi%C3%B3n+Econ%C3%B3mica+para+Am%C3%A9rica+Latina+-CEPAL>. Fecha de consulta: 1/4/2021.
- DOMENECH, E. (2008), La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global, en: NOVICK, S. Las migraciones en América Latina, Buenos Aires, CLACSO.
- HAPLERN, 2012 G. (2012), "Migraciones internacionales y religiosa. Aportes comunicacionales para un debate sobre ciudadanía y migración", en: Trabajo u Sociedad, No.19 Santiago del Estero jul./dic. 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871&ling=es&nrm=iso. Fecha de consulta: 29/10/2019.
- Instituto Social del Mercosur (2012), La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual, RMADS, Mercosur.
- JACCOUD, L. (2009). "Proteção social no Brasil: debates e desafios". En: Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil, UNESCO, MDS.
- LEVITT, P. y GLICK SCHILLER, N. (2004): "Perspectivas internacionales sobre migración: Conceptualizar la simultaneidad" en; Migración y Desarrollo, N° 3, segundo semestre, México. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/migracion-y-desarrollo/articulo/perspectivas-internacionales-sobre-migracion-conceptualizar-la-simultaneidad>. Fecha de consulta: 29/10/2019.
- MÁRMORA, L (2010), Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur, REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35, julio-diciembre, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Brasília, Brasil.
- MARTÍNEZ PIZARRO J. (2000). "Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas. Ponencia presentada al Seminario Internacional "International Migration in Latin America Enters a New Millenium", organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Reserach Committee No. 31, Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre de 2000.
- MIRZA, C. y Otros (2012). La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual. Instituto Social del MERCOSUR. Asunción, Paraguay.
- MASSEY, D. y Otros (1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, disponible en: https://www.jstor.org/stable/2938462?newaccount=true&read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents, fecha de consulta: 10/11/2018.

TRPIN, V. y JARDIM, D. (2015), "Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales", en: *Odissea. Revista de Estudios Migratorios*, No. 2, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

WALLERSTEIN, I. (2005), "After Developmentalism and Globalization, What?". *Theomai* [en línea] 2005, (Sin mes): [Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018] Disponible en: ISSN 1666-2830.

I. SIGLAS UTILIZADAS

ARGM: Alto Representante General del Mercosur

CCMASM: Comisión de Coordinación de Ministros y Autoridades Sociales del Mercosur

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas

CMC: Consejo Mercado Común del Mercosur

CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur

CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones

FCCP: Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur

FCES: Foro Consultivo Económico y Social

FEM: Foro Especializado Migratorio

FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur

GM: Grupo de Trabajo Migratorio del Mercosur

GMC: Grupo Mercado Común del Mercosur

IPPDH: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur

ISM: Instituto Social del Mercosur

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU)

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU: Organización de Naciones Unidas

PEAS: Plan Estratégico de Acción Social

RMADS: Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur

SEM: Sector Educativo del Mercosur

SGT No. 18 de Integración Fronteriza: Sub Grupo de Trabajo No. 18 de Integración Fronteriza

NOTAS

- 1 Este es un artículo elaborado en base a la tesis de doctorado que se presentó en el Doctorado de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata (defendida el 2 de diciembre de 2020 y aprobada con diez (10) y mención de publicación). Director de tesis: Dr. Gerardo Caetano Harguín y co-director: Dr. Norberto Consani. Jurado

integrado por: Dra. Susana Novick, Dra. Barbara Bavoleo y Dr. Lelio Mármora. La versión completa está publicada en la página del IRI www.iri.edu.ar

- 2 CEPAL: Globalización y Desarrollo, Naciones Unidas, 2002, p. 244.
- 3 Todas esas etapas son analizadas en profundidad en la tesis.
- 4 Declaración de Buenos Aires, "Por un Mercosur con rostro humano y perspectiva social", Buenos Aires, 14/07/2006. Se trata de una de las principales declaraciones presidenciales que hizo especial hincapié en la dimensión social del Mercosur.
- 5 Estados Unidos, España e Italia.
- 6 A modo de ejemplo: Argentina sancionó la Ley de Migraciones número 25.871 de enero de 2004 y Uruguay la ley sobre migraciones número 18.250 de 2008. En la tesis se analiza en profundidad el perfil migratorio de los cinco países del bloque (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela).
- 7 El Pacto Mundial se ha caracterizado por ser el primer encuentro que reunió a jefes de Estado y de Gobierno. En el mismo encuentro se tomaron decisiones que fueron plasmadas en la Declaración de Nueva York y en dos pactos: Pacto Mundial para una migración ordenada y segura y el Pacto Internacional sobre Refugiados. El principal problema de este Pacto es su categoría de no vinculante.
- 8 Para profundizar sobre las directrices del PEAS ver: MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11.
- 9 El seguimiento de la implementación del Plan de Acción para la conformación progresiva del Estatuto de ciudadanía del Mercosur, se le había encomendado al Alto Representante General del Mercosur (ARGM), quien informaba directamente al CMC. Pero en el año 2017 dicha figura fue eliminada de la estructura institucional del Mercosur, lo cual significó una señal muy negativa para el proceso y sobre todo para la integración social (Dec. CMC No. 05/17). De manera tal que las funciones del ARGM fueron asumidas tras su disolución por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y con posterioridad se le asignó el seguimiento del Plan de Acción del Estatuto a la CRPM y a la Secretaría del Mercosur. El ISM también asiste en la tarea de continuar con la implementación del Estatuto de Ciudadanía y del PEAS.
- 10 A saber: teoría de la economía neo-clásica; teoría económica de la migración internacional laboral; teoría de los mercados laborales segmentados; teoría de la causalidad acumulada (Massey, 1993); o la teoría del sistema mundo desarrollada por Wallerstein (1993), entre otras.