

## 12. Las migraciones laborales en el marco del Mercosur

Nora Pérez Vichich

Las relaciones económicas y sociales que emergen de la voluntad política de constituir un Mercado Común del Sur (Mercosur) presuponen la expansión de las economías nacionales a nivel regional, y su contrapartida necesaria, que es el correlativo ensanchamiento de los mercados de trabajo y, en consecuencia, el avance en la libre circulación de trabajadores, libertad que junto con la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios conforma la integración regional plena.<sup>137</sup>

En el marco orgánico del Mercosur los espacios que tratan la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde sus diferentes perspectivas y con diversos niveles de desarrollo son: a) el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; b) la Comisión Sociolaboral del Mercosur; c) el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios; d) el Foro Consultivo Económico y Social; e) la Reunión de Ministros del Interior; y f) el recientemente creado Grupo "ad hoc" sobre Integración Fronteriza.

*El Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.* Este Subgrupo (SGT10) reemplazó al Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT11) a partir de 1995. Como el antiguo SGT11, es un órgano que reporta al Grupo Mercado Común (GMC) y funciona tripartitamente. Sus trabajos se desarrollan sobre la base de la consulta entre los sectores gubernamentales, sindicales y empresariales de cada país. Aunque la toma de la decisión final está reservada a los sectores gubernamentales, ha sido regla la búsqueda de consensos, tanto a nivel nacional como regional, mecanismo que hace las resoluciones más sólidas aunque agrega dificultad a su definición.

En el que fuera el primer órgano destinado a las cuestiones laborales, el SGT11, el tema de la libre circulación de trabajadores estaba contenido en una de las nueve comisiones (la N°

---

<sup>137</sup> El Tratado de Asunción fue suscrito el 26 de marzo de 1991. La puesta en marcha del Mercosur tiene como fecha formal de iniciación el 1° de enero de 1995, con el comienzo del funcionamiento de la economía regional dentro de un esquema de unión aduanera imperfecta o flexible, en donde la libre movilidad del factor trabajo continúa circunscrito a los límites nacionales.

3) creadas al interior del Subgrupo para atender las diversas materias.<sup>138</sup> Su plan de trabajo, preveía para el 31 de diciembre de 1994 tener lista una propuesta de medidas para implementar la libre circulación en la región que en esa fecha debería ponerse a consideración del GMC.<sup>139</sup> Era un objetivo ambicioso para ser realizado en tan corto tiempo, pero dejaba muy clara la decisión política de llevarlo adelante. De los trabajos del SGT11 quedó una propuesta interesante que apuntaba a generar un sistema integrado de normas migratorias para ir avanzando hacia la libre circulación en la región, realizada con criterios rigurosos pero que nunca llegó a debatirse, aunque hubiera sido un valioso punto de partida para la discusión.

En diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, instrumento que redefinió la naturaleza de todo el proyecto Mercosur y marcó el fin de la transición hacia el Mercado Común. Significó la reformulación del Mercosur como una aduana única imperfecta.

A partir del 1º de enero de 1995, la libertad de circulación de capitales y la libertad de circulación de bienes serían en el esquema de integración limitado de la aduana única, las libertades fundamentales, y perdería centralidad la libertad de circulación de personas, y en particular, la libre circulación de trabajadores.

Esto se reflejó en el ámbito de lo sociolaboral: el SGT11 desaparece y con él sus comisiones permanentes y se instala el SGT 10,<sup>140</sup> en el que las materias a tratarse son aquellas que los países miembros consideran prioritarias y que una vez consensuadas fueron incluidas en la pauta negociadora aprobada por el GMC.

La libre circulación de trabajadores desaparece como objetivo y la movilidad regional de trabajadores será tratada a partir de entonces como migraciones laborales tradicionales. Se

---

<sup>138</sup> El SGT11 tenía un índice temático subdividido en Comisiones que atenderían: 1. Relaciones individuales de trabajo. 2. Relaciones colectivas. 3. Empleo y migraciones laborales. 3.1 Empleo y repercusiones. Estudio sector por sector. 3.2 Libre circulación de trabajadores. 3.2.1 Definición de metodologías. 3.2.2 Identificación de las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores. 3.2.3 Presentación de propuestas. 3.2.4 Remisión al GMC para su consideración e instrumentación. 4. Formación Profesional. 5. Salud y Seguridad en el Trabajo. 6. Seguridad Social. 7. Costos laborales en el transporte terrestre y marítimo. 8. Convenios con la OIT. 9. Carta de los Derechos Fundamentales.

<sup>139</sup> Esto estaba establecido como todos los compromisos de los Subgrupos del Mercosur en el Cronograma de Las Leñas de 1992.

<sup>140</sup> El Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social es creado en el Mercosur por resolución 20 de 1995.

analizaron las normas migratorias de cada país sin superar el marco jurídico político nacional de cada uno y se plantearon diagnósticos también nacionales.

Las migraciones laborales dentro del SGT10, son tratadas en la Comisión Temática II, que es compartida con los temas de Formación Profesional y la construcción del Observatorio Regional de los Mercados de Trabajo.<sup>141</sup> Dentro de esta comisión, funciona la Comisión ad hoc Tripartita sobre Migraciones Laborales, cuyo cometido es la generación de insumos para las propuestas que debería llevar adelante el SGT10 en la materia.

El objetivo prioritario que la Comisión “ad hoc” se planteó fue el estudio de las condiciones en que se desarrolla el trabajo en las regiones fronterizas nacionales<sup>142</sup>. El estudio es considerado importante porque daría insumos a la formulación político-normativa y de los cursos concretos de acción.

En el Subgrupo N° 10 no han surgido muchas respuestas multilaterales que puedan considerarse adelantos sustantivos en la materia. Se alcanzó consenso para firmar, el 14 de diciembre de 1997, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, instrumento fundamental para sustentar la movilidad intraregional, que reconoce en su principal disposición “.... a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo”. Establece que será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de cualquiera de las partes siempre que hayan trabajado en él.<sup>143</sup> El Acuerdo Multilateral de la Seguridad Social en el Mercosur, ha sido ratificado por Uruguay y por Brasil, y muy recientemente por la Argentina, faltando la ratificación del Paraguay.

*La Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del Mercosur* es otro espacio orgánico del Mercosur vinculado a los aspectos sociolaborales. Es interesante cómo se da el proceso que lleva a su creación: la primera propuesta, surgida en la

---

<sup>141</sup> Actualmente, la Comisión Temática N° I atiende las cuestiones vinculadas a las relaciones laborales y los convenios internacionales; la Comisión Temática II los temas de formación profesional y certificación de competencias, observatorio de los mercados de trabajo y migraciones laborales y la Comisión N° III todo lo vinculado a salud, seguridad en el trabajo e inspección del trabajo y erradicación del trabajo infantil.

<sup>142</sup> Este proyecto ha tenido un largo período de discusión: hoy tiene los cuestionarios a ser aplicados consensuados por los cuatro países, y la prueba piloto realizada, pero no se ha concretado el estudio.

<sup>143</sup> El artículo 4 se complementa con el art. 1 que establece el principio de no discriminación y compromete a los Estados a garantizar la vigencia del mismo.

primera Reunión de Ministros de mayo de 1991 se había planteado en tono a una Carta de Derechos Fundamentales, propuesta que fue desdibujándose en el tiempo, después de tratarse algunos proyectos concretos. En una segunda etapa, la discusión envolvería la elaboración de un protocolo sociolaboral, proposición que fue esterilizada por la imposibilidad de llegar a un consenso. La cuestión fue trasladada entonces a la Cumbre de Mandatarios del Mercosur, que se expresó a través de la Declaración Sociolaboral del Mercosur el 10 de diciembre de 1998, que adopta en 19 artículos una serie de principios y derechos, individuales y colectivos que constituyen su contenido. Entre esos derechos y principios, el art. 4 considera explícitamente la igualdad de los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos en relación a los nacionales, y compromete a los Estados a desarrollar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de esos trabajadores en los territorios de los países miembros.<sup>144</sup>

La propia Declaración dispone en su art. 20 la creación de la Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del Mercosur (CSL) que será el órgano de seguimiento y promoción del cumplimiento del contenido de la Declaración. Esta Comisión, que reporta al GMC, está conformada tripartitamente, pero a diferencia del SGT10, donde el tripartismo es de consulta, en la CSL la toma de decisiones precisa del consenso de los tres sectores: gubernamental, empresarial y trabajador, lo que determina que cada uno de ellos tenga poder de veto. Entre las funciones de la CSL regional, está la elaboración de informes o memorias sobre el nivel de desarrollo de cada uno de los derechos y de su cumplimiento en cada uno de los Estados Partes. En 2002, una de las tres memorias que han sido programadas para ser elevadas por las secciones nacionales, es la referida al art. 4 de la Declaración Sociolaboral, dedicado a los trabajadores migrantes y fronterizos. Estas memorias serán un buen punto de partida para establecer la situación de los migrantes laborales en la región, toda vez que no sólo abarcan los encuadres normativos del trabajo de los migrantes, sino que se extienden a los mecanismos que dan o no garantía de efectivo ejercicio de esos derechos y también a las prácticas institucionales y sociales que afectan su cumplimiento.

*El Grupo de Servicios del Mercosur* es la instancia donde se viene gestionando la llamada tercera libertad, la de circulación de servicios, estimulada por los avances de la dimensión económica y comercial, que estimuló la incorporación de su tratamiento.

El avance en las negociaciones en este Grupo de Servicios ha contribuido a impulsar la facilitación de la movilidad de algunas categorías laborales. Es en ese marco que se planteó la iniciativa de un visado Mercosur dentro del Modo 4 del listado de consolidados, correspondiente al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios. Ese visado, que hoy se encuentra a consideración del Grupo Mercado Común, (GMC)<sup>145</sup> contribuiría a generar mayores niveles de legalidad

---

<sup>144</sup> Acta de la Comisión Sociolaboral del Mercosur 02/01. Montevideo, Uruguay.

<sup>145</sup> El ámbito de aplicación de la visa Mercosur se acota a quienes presten servicios en un país miembro que no sea el propio por plazos determinados y que sea personal de gestión de empresas;

migratoria y registro laboral. La concesión de la “visa Mercosur” no estaría sometida a ninguna prueba de necesidad económica ni a cualquier autorización previa de naturaleza laboral y estará exenta de cualquier requisito de proporcionalidad en materia de nacionalidad.<sup>146</sup>

*El Foro Consultivo Económico y Social (FCES)* es en el Mercosur el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes, y nació de la redefinición orgánica determinada por el Protocolo de Ouro Preto. A diferencia del SGT 10 y de la CSL, su funcionamiento excluye a los sectores gubernamentales, conformándose básicamente con las representaciones empresariales y sindicales a las que se agregan organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras organizaciones sociales. Ha encarado el tema de las migraciones dentro de sus objetivos de promoción del progreso social y económico en el Mercosur y de generación de condiciones para la participación de la sociedad en el proceso de integración.

A partir de una consulta que el GMC le hiciera en 1999 sobre la cuestión migratoria en las fronteras, el FCES comenzó una tarea de debate amplio sobre la problemática fronteriza, que abarcó los aspectos económicos, comerciales y sociolaborales. Su convocatoria permitió la participación de diversos sectores de la sociedad civil de las zonas fronterizas.

El *Comité Técnico de la Reunión de Ministros del Interior* del Mercosur ha comenzado a analizar la posibilidad de perfeccionar el acuerdo de Transito Vecinal Fronterizo y su reglamentación, que ya fue aprobado en su seno, confiriendo beneficios que se ajusten a los lineamientos de otorgar mayores beneficios a los ciudadanos nativos de los países miembros que residan en zonas lindantes a la frontera con documentación que los habiliten a desempeñar tareas remuneradas, y acceder a la educación en ambos lados de la frontera.

147

Por decisión del Consejo Mercado Común (CMC), en 2000 comenzó a regir un acuerdo aplicable a las personas pertenecientes a las siguientes categorías: artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados, nacionales de cualquiera de los Estados Partes, cuyo propósito sea el de desarrollar actividades en el ámbito de sus categorías respectivas.<sup>148</sup> Estas personas podrán acceder sin necesidad de

---

personal jerárquico; técnicos de alta calificación y especialistas; ejecutivos; gerentes; representantes; científicos; periodistas y profesores, entre otros.

<sup>146</sup> En Brasil, rige la llamada “Ley de los dos tercios” por la cual en una empresa no puede haber más de un tercio de extranjeros contratados, y en Chile, como se ha señalado, el límite legal es de 15%.

<sup>147</sup> Decisiones de Consejo Mercado Común (CMC) 18/99 y 14/00.

<sup>148</sup> Decisión CMC 48/00.

visa, al territorio de los demás Estados Partes, con múltiples ingresos, para estadías de hasta 90 días corridos, prorrogables por un período equivalente, hasta el límite de 180 días anuales; ambos períodos serán contados a partir del primer ingreso.

Este Acuerdo no ampara a los trabajadores autónomos o trabajadores con vínculo laboral que reciban remuneración en el país de ingreso.

El muy reciente Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, que fuera aprobado en la Reunión de Ministros del Interior realizada entre el 9 y el 11 de noviembre de 2002 en la Ciudad de Salvador de Bahía, República Federativa del Brasil, ha de tener un impacto muy importante en el desarrollo de las negociaciones en todo el ámbito del Mercosur, y en forma específica en el espacio de discusión de los aspectos sociolaborales.

El Acuerdo ha sido refrendado en la Cumbre de Presidentes del Mercosur del 6 de Diciembre de 2002, y posteriormente deberá ser internalizado como normativa nacional por los países miembros.

Entre sus objetivos, el Acuerdo destaca el de fortalecer el proceso de integración, solucionado la situación de irregularidad migratoria de los nacionales de los países miembros; combatir el tráfico de personas para fines que signifiquen degradación de la dignidad humana; procurar el establecimiento de normas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Parte.

Con el único criterio de la nacionalidad y la presentación de los documentos de identidad del país de origen<sup>149</sup> los nacionales de un país firmante podrán solicitar su residencia en el territorio de cualquiera de los otros. Este pedido podrá hacerse en la sede consular respectiva si quiere ingresar al país, o ante los servicios de migración si ya se encuentran en el territorio, independientemente de la condición migratoria con que hubiera ingresado. Se les otorgará una residencia temporaria por dos años, que se podrá convertir en permanente siempre que sea solicitada noventa días antes del vencimiento del plazo otorgado.

---

<sup>149</sup> Pasaporte o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen acreditado en el país de recepción (art. 4, 1, inc. a); partida de nacimiento y de estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere el caso (art. 4, inc. b); certificado de carencia de antecedentes penales y judiciales (art. 4, #1, incs. c), d) y e)); certificado de aptitud física; pago de tasa migratoria.

El acuerdo declara la igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos entre nacionales del país de recepción y nacionales de los otros países firmantes (art. 9, 1) y refuerza el principio de reunión familiar (art. 9, 2); el derecho a transferir remesas a su país, sobre todo aquellas que se han de aplicar al sustento de sus familiares y el derecho de los hijos de los inmigrantes a tener un nombre, una nacionalidad y a acceder a la educación, aún en caso de que sus padres estén en situación irregular.

En lo que se refiere al plano laboral, establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones con los nativos y de acuerdo a las normas legales de cada país (art. 8, 2) y el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (art. 9, 3).

Entre las medidas destinadas a combatir la clandestinidad e irregularidad del empleo de los migrantes que se comprometen a promover, se encuentran:

- a) los mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral;
- b) las sanciones a los empleadores que empleen nacionales de las partes en condiciones irregulares, sin que sean afectados los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores en consecuencia de los trabajos realizados en esas condiciones;
- c) los mecanismos de detección y penalización de las personas u organizaciones que lucren con los movimientos clandestinos de trabajadores inmigrantes y las condiciones abusivas de su trabajo;
- d) mecanismos de difusión e información pública sobre los derechos de los trabajadores migrantes.

Es incorporada la figura del tráfico clandestino de trabajadores, dirigiendo la sanción hacia aquellos que lucren con los movimientos clandestinos – sean personas físicas o jurídicas – y no hacia los trabajadores migrantes.

Los efectos del proyecto aprobado serán extendidos a los países asociados al Mercosur, alcanzando a los ciudadanos de Chile y de Bolivia.

Así pues, el acuerdo actualmente en gestión responde ajustadamente a principios sustentados tanto desde los Convenios 97 y 143 de la OIT, como desde la Convención de 1990 de las Naciones Unidas.

Es importante señalar que esta voluntad política expresada en el instrumento proyectado, y de la que habrá que esperar sus desarrollos concretos, reinserta en la agenda del Mercosur la cuestión de la libre circulación, aun cuando no sea ese el alcance otorgado a los dispositivos del mismo, que sólo se refieren a la libertad de residencia.

La consecuencia política de mayor envergadura es la reapertura del debate sobre su implementación y de nuevos caminos para la profundización del proceso de integración. Esta vía ha encontrado sólido apoyo político en ocasión de la última Cumbre de Presidentes de los países del Mercosur más Bolivia y Chile, quienes en el comunicado conjunto emitido, "resaltaron la necesidad de priorizar la dimensión social del Mercosur, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población. En el área laboral destacaron la necesidad de adoptar medidas para erradicar el trabajo infantil, facilitar la circulación de trabajadores e incluir el tema del empleo como un objetivo en la agenda de la integración" (punto 4, Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Países Parte del Mercosur).

En el plano específicamente laboral, en el SGT10, las delegaciones acordaron "priorizar en el Programa de Trabajo 2004 los siguientes temas: empleo, trabajo infantil y libre circulación de trabajadores. Se recuerda que dicho Programa debe ser aprobado en la próxima reunión del Subgrupo. En ese sentido se insta a los países a presentar propuestas y remitirlas a la presidencia pro tempore de Uruguay hasta el 15 de septiembre" (Acta Plenaria del SGT10; XVII reunión ordinaria del SGT 10 de Mercosur. Asunción, Paraguay, 21-23 de mayo de 2003).

En muchas ocasiones se ha señalado el descompás entre los avances del Mercosur económico y el Mercosur sociolaboral. La culminación de la etapa de transición que se consideró cumplida el 31 de diciembre de 1994, sólo ha sido válida para los aspectos económicos de la integración, y aun así en forma incompleta. La cuestión sociolaboral no está resuelta en general, y particularmente la cuestión de la movilidad intrazonal de trabajadores, lo que determina la continuidad de la transición en esa materia, tan central como la económica y comercial.

El acuerdo sobre libre residencia recientemente aprobado en la Cumbre de Presidentes del Mercosur es un salto cualitativo y permite situar el proceso en un punto de partida menos impreciso para comenzar a concretar avances en los objetivos de la integración sociolaboral.

En ese complejo entramado se sitúa hoy en los tres países la regulación de la inmigración y del trabajo de los inmigrantes. Coexisten en ellos políticas, normas y prácticas de diferente naturaleza, en muchas ocasiones contradictorias entre sí y con los nuevos escenarios nacionales e internacionales. La resolución de esas contradicciones es el desafío que les plantea los objetivos finales del proceso de integración regional.