

PARANÁ SOCIAL: LEGADOS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DEVENIR DEL MERCOSUR

Marcelo Mondelli¹

El texto contribuye a la dimensión socio-política del Mercado Común del Sur (Mercosur), y su objetivo se orienta en identificar algunas dinámicas a nivel regional registrados en la agenda social y ciudadana a partir de la Cumbre del Mercosur de Paraná, Argentina (2014). Se analizan las decisiones y compromisos asumidos, su relevancia estratégica y los entramados normativos acordados, donde se destacan aspectos vinculados con asuntos laborales, movilidad de trabajadores, salud y en espacial migraciones. La evolución de los compromisos asumidos a nivel inter-gubernamental en Mercosur, marcan los contornos estratégicos, las limitaciones y las oportunidades que presenta dicho espacio regional. También los alcances y redefiniciones de los socios del bloque, en las múltiples instancias de coordinación y de gobernanza, que incluye también a los países del eje Pacífico.

Palabras clave: Paraná Social; Mercosur; integración regional.

PARANÁ SOCIAL: LEGADOS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O FUTURO DO MERCOSUL

O texto contribui para a dimensão sociopolítica do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e tem como objetivo identificar algumas dinâmicas no nível regional registradas na agenda social e cidadã desde a Cúpula do Mercosul no Paraná, Argentina (2014). São analisadas as decisões e compromissos assumidos, a sua relevância estratégica e os quadros normativos acordados, destacando-se os aspectos relacionados com a temática laboral, mobilidade laboral, saúde e, em particular, migrações. A evolução dos compromissos assumidos no nível intergovernamental no Mercosul marca os contornos estratégicos, as limitações e as oportunidades que este espaço regional apresenta. Também o alcance e as redefinições dos parceiros do bloco, nas múltiplas instâncias de coordenação e governança, que incluem também os países do eixo do Pacífico.

Palavras-chave: Paraná Social; Mercosul; integração regional.

PARANA SOCIAL: LEGACIES, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR THE PROGRESS OF MERCOSUR

The paper contributes to the socio-political dimension of Southern Common Market (Mercosur), and aims to identify some dynamics at the regional level that have been reported in the social and citizen agenda since the Mercosur Summit in Paraná, Argentina (2014). It analyzes the decisions and commitments made, their strategic relevance, and the normative frameworks adopted, highlighting aspects related to labor issues, labor mobility, health, and, in particular, migration. The evolution of commitments undertaken at the intergovernmental level in Mercosur marks the strategic contours, limitations, and opportunities that this regional space presents. In addition, we

1. Universidad Nacional de Rosario (UNR); consultor del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA); doctorando en relaciones internacionales por la UNR; master en relaciones internacionales por la Dublín City University (DCU). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-2441-8079>>. E-mail: <m.mondelli@mercosur.it>.

discuss the scope and redefinitions of the bloc's partners in the multiple instances of coordination and governance, which also include the countries of the Pacific axis.

Keywords: Paraná Social; Mercosur; regional integration.

JEL: O17; O15; J61.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm30art10>

Data de envio do artigo: 10/11/2022. Data de aceite: 11/12/2022.

1 INTRODUCCIÓN

Este artículo resume los acuerdos de la agenda del Mercado Común del Sur (Mercosur) a partir la cumbre de Paraná (dic. 2014) y considera como impostergable su efectiva implementación para el fortalecimiento del bloque regional. En tal sentido, resume cambios en las trayectorias y en las posiciones adoptadas por gobiernos de los Estados del Mercosur, e incluye tendencias o enfoques institucionales que rigen en la temática para complementar estos avances de la agenda ciudadana.

Los aportes del documento están ordenados para visibilizar aquellos avances en la agenda social e instrumentos acordados para fortalecer la ciudadana regional, e identificados a través de la agenda denominada *Paraná Social*. Se argumenta entonces que forman parte de un conjunto de temas estratégicos que permanecer en el horizonte para ser abordados como una suerte de “bandera integracionista del Cono Sur”, estrechamente vinculada a los derechos sociales y ciudadanos como *lei motiv* del bloque regional.

Los resultados de dicha Cumbre del Mercosur fueron alentadores para el área social y ciudadana desde una perspectiva regional. Los detalles sobre los ejes de la agenda social que más avanzaron en esa reunión, fueron resumidos en el informe sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal).² Lo curioso del extenso informe es que su inclusión ha permitido ampliar el debate acerca la agenda social y ciudadana del bloque. Allí se destacó la acción de “Jefes y Jefas de Estado de los países del bloque acordaron profundizar la dimensión social del Mercosur, y ratificaron dicho compromiso en el marco de la Cumbre de Brasilia” (BID, 2016a), con fuerte énfasis en la agenda sobre tres aspectos vinculados que son: asuntos laborales, movilidad de trabajadores y las migraciones (BID, 2016b).

Esto fue una noticia promisoría – en su momento de reconfiguración del bloque – por tratarse de un acuerdo que, por un lado, profundizaba en esta dimensión tan importante en la construcción de ciudadanía regional; y poco

2. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15672/informe-mercursosur-no-21-2015-2016-segundo-semestre-2015-primer-semestre-2016>>.

habitual en ese tipo de publicaciones (BID, 2017) editadas periódicamente,³ caracterizadas en priorizar los aspectos económico-comerciales tradicionales de la integración regional del bloque Mercosur.

Durante ese período se observó que el devenir de la integración es como el cauce de los ríos, y por tanto, no sigue su curso de forma lineal. Tras el giro a la derecha de los dos países más grandes del bloque (Argentina y Brasil) las prioridades del bloque también cambiaron, con un “giro refundacional del Mercosur hacia enfoques prioritariamente comercialistas” (Caetano, 2019) confirmando así la antigua premisa que “establece la no-linealidad de los procesos de integración regional, ya que el regionalismo sudamericano no es un proceso que avanza de forma ordenada” (Tussie y Truco, 2010).

Después experimentar una serie de fricciones (y retrocesos a nivel intra-bloque) entre gobiernos que lo conforman – y especialmente tras la suspensión de Venezuela –, se produjeron algunas confrontaciones de ideas e ideologías. Esto ha tenido como resultante, una continuidad – identificada por Phillips (2004) – asociada a la ‘senda del condicionamiento’ para los países del Cono Sur, con modelos de integración ya que afectaron enormemente en la forma de insertarse (Merke y Stuenkel, 2020) a la región (y al mundo) para cada uno de los países vecinos que conforman el bloque Mercosur (Saraiva y Hernández, 2019).

En los últimos tiempos se ha configurado “una nueva línea consensuada que apunta a la austeridad en el proceder del Mercosur”⁴ y tras un renovado énfasis en los aspectos comerciales – tal como lo ha registrado el último informe BID-Intal titulado *Hacia-un-cambio-necesario* (Rozemberg *et al.*, 2019). Los gobiernos de Argentina y Brasil, basados en una visión “renovada de la integración” al mercado global se apoyaron una “drástica reestructuración de las estructuras productivas nacionales, quitando las protecciones a los sectores ‘ineficientes’ de la economía en pos de bajar los costos de producción y así aumentar la competitividad, aun cuando ello implique pulverizar buena parte de su sector industrial” (Frenkel y Ghiotto, 2019).

Los “avances” en la agenda externa del bloque con la Unión Europea (UE) en materia de liberalización comercial, le devolvió al Mercosur en el plano inter-regional un cierto protagonismo junto a otros bloques que pretenden escapar del nuevo proteccionismo Anglo-Americano del siglo XXI. De forma paralela, han sido emergentes también los temas migratorios, y ese viraje coincidió con el surgimiento de una tercera generación de políticas migratorias que se diferencia de las anteriores (la primera entre 1991-2002, la segunda entre 2003-2015, y la

3. Disponible en: <<https://www.iadb.org/en/intal/home>>.

4. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/positivo-balance-de-uruguay/>>.

tercera desde 2016 al presente) (Brumat y Acosta, 2019).⁵ A esto se le suma, el cambio ideológico que experimentaron los gobiernos en el Mercosur mediante un “giro conservador” y donde se produjo una evidente atomización en torno a las medidas internas más restrictivas, opiniones y percepciones de migración que son similares a las de Europa (Brumat, 2019); desencadenando un progresivo estancamiento a nivel político-institucional en el área social (Mondelli, 2018).

El objetivo de esta revisión consiste en promover un análisis del Mercosur desde otra óptica, y como una forma de generar una mirada alternativa e integral sobre los valiosos avances que se generaron a nivel inter-gubernamental por dos cuestiones principales. Por un lado, identificando la relevancia estratégica de las áreas programáticas que se acordaron – hacia finales del 2014 – mediante mecanismos y políticas migratorias/socio-laborales como parte de los cimientos del bloque regional.

Por otra parte, aceptando la premisa que reconoce “los desafíos para evaluar la legitimidad en la gobernanza regional sudamericana es precisamente que la audiencia es difícil de identificar” (Riggirozzi y Ryan, 2022), a pesar que las organizaciones regionales – como es el caso del Mercosur – son arenas focales legítimas por los esfuerzos de los Estados para coordinar políticas y resolver problemas; sin embargo, “una característica definitoria del regionalismo sudamericano es una clara falta de “público” en la formulación de políticas regionales” (Riggirozzi y Ryan, 2022).

A partir de una mirada reflexiva y teniendo en cuenta la multiplicidad de ejes asociados con la composición de la ciudadanía regional, será abordado mediante el método inductivo de análisis que incluye un espacio temporal definido, y donde nos preguntamos ¿qué visibilidad han tenido los temas de la agenda que formó parte de la cumbre Paraná 2014?; ¿fue acaso una instancia singular por el tipo de acuerdos alcanzados o solo otra instancia regional que se diluyó sin una estrategia de avance sostenida a nivel inter-gubernamental?

En el primer segmento, se analiza las grandes líneas que entendemos han sucedido en torno a *Paraná Social*, y en particular, la naturaleza de los acuerdos generados partir de los entretelones de lo comercial, político y social. En el segundo segmento, se analiza la evolución y también las contramarchas regionales que se sucedieron en ese periodo – desde la conformación del acuerdo que hemos llamado *Paraná Social* hasta los inicios del año 2020 – donde la dinámica intrarregional se vió afectada por la llegada del covid y el cierre de las fronteras del bloque regional.

5. Para más información sobre regionalismo ver Carvalho y Senhoras (2020).

En el tercer segmento, la mirada del Mercosur vis a vis los “avances” regionalistas de otras regiones, permite una perspectiva sobre las dificultades de implementar políticas inter-gubernamentales a nivel sub-regional, con los casos de Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (Association of Southeast Asian Nations – Asean) y acciones desarrolladas en el continente africano. En el siguiente segmento se abordan dos temas relevantes que son parte de la génesis del panana social, y por eso se revisan en detalle para entender los alcances y retrocesos tanto de la Declaración Socio Laboral (DSL) y la normativa en torno a la circulación de trabajadores en el Mercosur. Las reflexiones finales se orientan a interpretar y remarcar aquellos avances asociados con los asuntos laborales, la movilidad de trabajadores y las migraciones en el Mercosur. Dicha agenda forma parte de la agenda social y ciudadana en el ámbito del Mercosur, promovida de forma discontinua por los Estados e implementada de manera inconsistente en zonas de frontera durante los últimos años.

2 PARANÁ SOCIAL: LOS ENTRETELONES DE LO COMERCIAL, POLÍTICO Y SOCIAL

Las líneas de acción aprobadas de la agenda social y ciudadana entre 2014/2015 – que se presentaron en el Informe BID-Intal –, incluye buena parte de los insumos a destacar como estratégicos para el bloque, y detallada en los siguientes ejes de acción.

En primer lugar, la aprobación de la del Mercosur (DSL) del año 2015 (actualizada y que expande el alcances tripartita del año 1998). La DSL (2015)⁶ fue suscripta por las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur – en la ciudad de Brasilia en julio, 2015 – y contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).⁷ Dicho acuerdo en materia socio laboral, se produjo bajo el supuesto que la dimensión de integración no debe limitarse a la temática comercial. En tal sentido, los miembros se comprometieron a respetar, promover y poner en práctica derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos⁸ como fundamentales dentro y fuera de la Organización; en particular el art. 6º que refiere a trabajo infantil.⁹

En segundo lugar se destaca la incorporación del Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el Mercosur, y su objetivo es “desarrollar acciones que progresivamente permitan la libre circulación de la mano de obra dentro del bloque” (BID, 2016a, p. 89). La resolución¹⁰ puso hincapié en los trabajadores de las zonas de frontera, en el rol del SGT n° 10 analizando las normas nacionales, y en

6. Disponible en: <http://www.oit.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_11257/lang--es/index.htm>.

7. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_398910.pdf>.

8. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14170/1/mep-399-2017.pdf>>.

9. Disponible en: <https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_11257/lang--es/index.htm>.

10. Res. GMC n° 21/15.

la promoción de la coordinación interinstitucional que buscaría – entre otras cosas – mejorar el acceso al empleo y la seguridad social entre los aspectos más relevantes.

El tercer punto vinculado fue la aprobación del Acuerdo de Complementación del Acuerdo de Recife que tenía como objetivo la regulación del control integrado migratorio – a partir de procedimientos compatibles, semejantes y simultáneos que permitan mejorar la circulación de personas en frontera¹¹ – y esto se vincularía con el plan de acción relacionado con el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur.¹²

Seguidamente la creación de la Red de Puntos Focales de Salud para la Prevención – y el Combate a la Falsificación de Medicamentos y Productos Médicos – en el Mercosur ocupó el siguiente lugar del informe, destacando la utilidad del instrumento mediante el cual, los países socios intercambiarán experiencias e información, y a la vez, promoverían acciones de cooperación en este ámbito.¹³ En el siguiente párrafo se resumían las directrices para una política de promoción de buenos tratos y prevención de la violencia como garantía de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el Mercosur para 2017;¹⁴ además una política de educación y cultura en derechos humanos para su consideración en 2016.¹⁵

CUADRO 1
Temas abordados en Paraná (2014)

Temática	Espacio Mercosur	Iniciativas desarrolladas
Socio laboral	SGT nº 10	Declaración Socio-laboral del Mercosur (DSL)
		Plan para facilitar circulación de trabajadores en Mercosur
		Acuerdo de Complementación del Acuerdo de Recife
Salud	SGT nº 8	Red de Puntos Focales de Salud para Prevención y Combate a la Falsificación de Medicamentos y Productos Médicos
Derechos Humanos	RAADH	Directrices para una política de promoción de buenos tratos y prevención de la violencia como garantía de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el Mercosur Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur

(Continúa)

11. CMC/ Dec. nº 18/14.

12. Disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_032-2017_ES_Estatuto%20Ciudadania-Plan%20de%20Accion.pdf>.

13. CMC/Dec. nº 4/15.

14. CMC/Dec. nº 7/15.

15. CMC/Dec. nº 8/15.

(Continuación)

Temática	Espacio Mercosur	Iniciativas desarrolladas
DDHH Trata y tráfico	RMAAM	Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer
Minorías étnicas y DDHH	Rafo	Acta de su creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes
Minorías étnicas y DDHH	Rapim	Plan de Acción período 2015-2017 Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas
Agricultura y autosuficiencia	Reaf	Registros Nacionales de Agricultura Familiar Reunión Especializada de Agricultura Familiar
Cultura	RMC	Reglamento para el Reconocimiento del Patrimonio Cultural del Mercosur Reunión de Ministros de Cultura

Elaboración del autor.

Otra de las iniciativas destacadas en Paraná, fueron las siguientes: monitoreo del Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional;¹⁶ aprobación del Plan de Acción de la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas (Rapim) para el período 2015-2017;¹⁷ y creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los Derechos de los Afro-descendientes (Rafo) por parte del Consejo del Mercado Común (CMC), con objetivos que incluyeron políticas y acciones en materia de promoción de la igualdad racial y lucha contra el racismo.¹⁸

Otros avances destacados en la publicación referida, fue la creación del Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del Mercosur,¹⁹ y la relevancia atribuida en los Registros Nacionales de Agricultura Familiar e intercambio de información. Finalmente, en materia cultural tras la aprobación de la Estructura Orgánica y Reglamento Interno de la Reunión de Ministros de Cultura (Mercosur Cultural),²⁰ junto al Reglamento para el Reconocimiento del Patrimonio Cultural del Mercosur, y los criterios para el reconocimiento de bienes culturales, con gran interés regional bajo esta categoría, buscando contribuir para “o reconhecimento e valorização da identidade cultural regional”.²¹

3 EVOLUCIÓN Y CONTRAMARCHAS REGIONALES DESDE *PARANÁ SOCIAL*

La discusión sobre los temas vinculados a los asuntos laborales, movilidad de trabajadores y migraciones, no ha tenido relevancia en la agenda principal

16. CMC/Dec. nº 26/14. Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).

17. CMC/Dec. nº 45/14.

18. CMC/Dec. nº 9/15.

19. CMC/Dec. nº 10/15.

20. CMC/Dec. nº 2/14.

21. CMC/Dec. nº 21/14.

de las Cumbres regionales, y la cumbre de Paraná – finales del 2014 – no fue la excepción. El evento sirvió para sellar la despedida Presidente del Uruguay – José Mujica – y en su último discurso de una cumbre del Mercosur hizo referencia a la importancia estratégica del relacionamiento comercial con China.

Por un lado Mujica cuestionó la distribución de la riqueza/dependencia del continente en los recursos naturales, y por otro argumentó que la misma radica en el conocimiento y sus vínculos con las universidades de la región para la construcción del mismo porvenir; así como en garantizar la pax-continental sudamericana.²² Tales reflexiones se dieron en un contexto particular, marcado por su último año de su mandato y en la etapa previa del cambio político en Brasil y Argentina. Vale recordar desde inicios del año 2014 el entonces presidente uruguayo ya se mostraba crítico con la institucionalidad del bloque, y advirtió que debía suceder lo siguiente en el bloque regional:

ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. El Mercosur tiene un problema interno y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente (...) Sería mejor que nos sinceremos y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra, pero vamos por otro camino.²³

Los problemas externos del bloque – identificados por Mujica – excede los alcances de este trabajo, ya que son de índole geopolítica – como el relacionamiento con China – y por tanto son temas que exceden los asuntos laborales, movilidad de trabajadores y migraciones. Pero en buena medida, también responde a las limitaciones recurrentes y posibles alcances de la cooperación intergubernamental de los países del bloque Mercosur,²⁴ que tienen que ver con garantizar la continuidad del Focem II,²⁵ y garantizar bienes públicos regionales, e inversiones que benefician a los países pequeños del bloque como Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Sin embargo, hemos constatado serias “dificultades para consolidar instituciones regionales, ya que requiere mayores ideas, recursos y una amplia voluntad política para transformar viejas estructuras nacionales” (Mondelli, 2015); así como incrementar el desarrollo de acciones transfronterizas y abogar por una mejor efectividad sobre los roles de coordinación entre gobiernos. En buena medida esto se explica por la falta de articulación de las estrategias comunes

22. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0IWn_EGv-w0>.

23. Disponible en: <www.elobservadordigital.com>.

24. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-y-el-mercuro-estado-de-situacion-desafios-y-oportunidades/>>.

25. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/155771/secretaria/parlamentarios-del-mercuro-promoveran-focem-ii-ante-la-argentina-y-el-brasil.html>>.

de integración, promovidas, desarrolladas e implementadas por sus Estados y con relación a las prioridades en su forma de inserción en región.

Por lo tanto, la institucionalidad del bloque regional sigue en su fragilidad evolutiva, siendo conformando por las contradicciones de sus sociedades e intereses en cada Estado del Mercosur. Así también lo ha resumido por Santos (2013), acerca de que existen zonas de acción y cuestionamientos de forma inconclusa:

en primer lugar (...) existe una brecha entre la retórica y la práctica, lo que provoca cierta frustración en algunos actores regionales. Por lo tanto, hay un primer problema con respecto a la implementación real de las decisiones tomadas a nivel presidencial. En segundo lugar, existe una incertidumbre general sobre el verdadero papel desempeñado por Brasil. Si bien se evita la asunción de un liderazgo claro (y, en consecuencia, tener que actuar como administrador de pagos), parece que Brasil fomenta la integración como un trampolín para convertirse en un jugador global. Entonces, el segundo problema tiene que ver con la ambigüedad de Brasil hacia la región (Santos, 2013).

Esto ha llevado a una serie de indefiniciones estratégicas del bloque Mercosur, y muestra una serie de “intereses divergentes y asimetrías de poder” como uno de grandes inconvenientes que presenta el proyecto de integración entre sus Estados miembros (Hujo, 2019). Esta tendencia no es algo exclusivo para la región Cono Sur, ya que ha sido recurrente – en otras experiencias de integración – donde se han encontrado sendos obstáculos para la implementación de una política social regional efectiva para migrantes (Deacon, 2013).

Sin embargo, entre las características más relevantes del proceso Mercosur (caracterizado por ser un proceso inter-gubernamental) se destacan avances a partir de la socialización entre las élites regionales y de forma, se avanza en la construcción del consenso político en áreas específicas (por ejemplo en temas migratorios a partir del Acuerdo Residencia Mercosur – ARM) y en temas fronterizos como ha sido, el caso más reciente ha sido el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas (ALFV).²⁶

En tal sentido, Margheritis (2015) sostiene que se atribuyó – en el caso de movilidad migratoria – acciones vinculadas al “consenso intra-burocrático y relativo al aislamiento de algunos tomadores de decisiones, junto con los aportes proporcionados por las redes de políticas de migraciones, que ayudan a explicar el progreso relativamente rápido y consiste en el área de migración” (Margheritis, 2015) en el Mercosur.

De hecho, la gobernanza de la migración es una de las áreas políticas cruciales que impulsó la integración regional en América del Sur (Brumat 2020; Margheritis, 2013), y donde la gobernanza migratoria regional avanzó a través de la adopción de políticas de libertad de movimiento – en términos

26. Mercosur/CMC/Dec. nº 13/19 – “Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas”.

generales, consisten en la libre residencia y la facilitación de los cruces fronterizos (Brumat, 2020).

Esto coincide con algunas observaciones sobre el *modus operandis* y las dinámicas que prevalecen en el bloque, tal como fuera advertido en la publicación titulada un *Enfoque post-neoliberal de la migración del Mercosur: de la movilidad de los trabajadores a la ciudadanía regional*.²⁷

el proceso de socialización (en gran parte informal) de las élites regionales y la formación de consenso político. Ambos son cruciales también cuando explicamos por qué y cómo se produjo la armonización de las políticas de migración: mientras que han sugerido presiones sociales y disputas entre las oficinas estatales como fuente de conflicto en el área comercial y, en consecuencia, esto fue una restricción en integración regional; sin embargo...el consenso intra-burocrático y relativo al aislamiento de algunos tomadores de decisiones, junto con al aporte proporcionado por las redes de políticas de la migración, esto ayudó en explicar el progreso relativamente rápido y constante en el área de migración.

En dicho contexto se puede argumentar que por un lado, no se requiere de una institucionalidad compleja a nivel supranacional; lo que si se requiere es amplia voluntad política frente a las oleadas de la integración regional cuando nos referimos a “la libre circulación de personas, y que la cooperación en sectores técnicos es clave para el avance de esta agenda” (Brumat, 2019). Por otra parte, se concluye también en que, el gran desafío regional, es la implementación de las políticas (Brumat, 2019; Mondelli, 2018).

Dado el contexto regional se puede reiterar acerca de la importancia de internalizar la normativa regional, radica entonces en adaptarla al sistema jurídico nacional mediante los respectivos Parlamentos de los Estados parte del bloque – como ha sido el caso de la normativa migratoria; y en especial para el caso de Uruguay (tal como se explica en el próximo segmento).

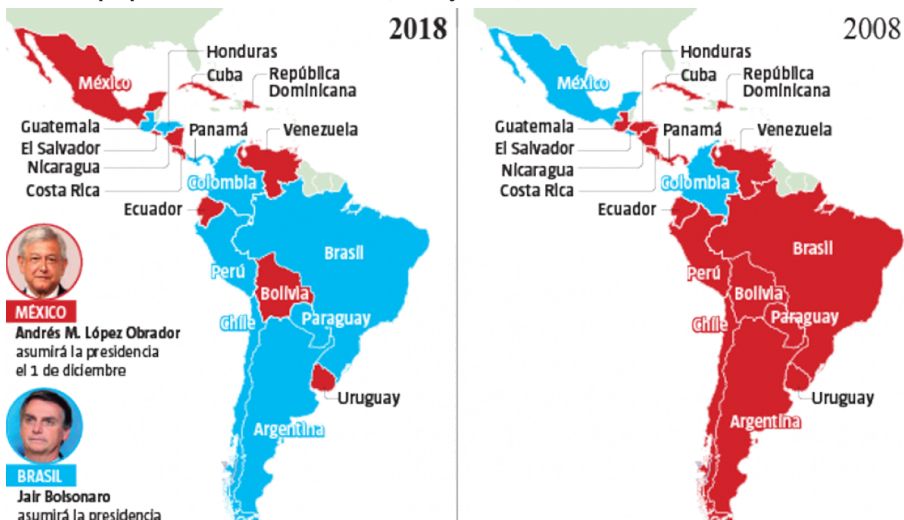
Otros autores argumentan sobre la existencia de un nuevo énfasis en torno a la agenda política y social del bloque, por lo que los compromisos en integración regional – en particular de los países más grandes – en cierta desvanecieron. Es interesante destacar también que “la cooperación creciente en temas de migración – en un tiempo relativamente corto – tiene que ser entendido en el contexto de la reconstrucción de coaliciones de gobierno, y a lo largo de las líneas de un modelo post-neoliberal que vincula el crecimiento interno, la equidad y la gobernanza regional, y en llevar la regulación de las relaciones socio-económicas de vuelta al Estado” (Margheritis, 2015).

27. Disponible en: <https://sas-space.sas.ac.uk/6154/1/07.%20ALT_Ch3_Margheritis.pdf>.

Desde 2016 se puede afirmar que los cambios se aceleraron en la región cuando llegaron al poder en América del Sur gobiernos de centroderecha (y de derecha) (mapa 1), reconfigurando la influencia de actores que promovieron de forma incremental la agenda de “seguridad”. Esto ha aumentado las restricciones a nivel nacional, y de esa forma, se defienden políticas migratorias más restrictivas. Esto incluye mecanismos como el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (Sisme) que constituye una herramienta informática de cooperación internacional para combatir la delincuencia y el crimen organizado, tal como se observa en la impronta de las Agendas en las últimas decisiones vinculadas al Mercosur.²⁸

MAPA 1

Mapa político Latinoamericano (2008 y 2018)



Fuente: La Vanguardia (2018).

Obs.: Figura reproducida cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Brumat (2019) concluye que “el modelo de integración regional cambió de la integración ‘multiaxial’ que se centró en las agendas sociales y políticas, a la integración ‘uniaxial’ centrada solo en la cooperación económica”.²⁹ Este cambio condujo – entre otras cosas – al abandono de la retórica latinoamericanista y los elementos identitarios que definieron la era 2000-2015, en la que se desarrolló el régimen de movilidad sudamericano. Y también se explica que dicha agenda haya perdido vigor a medida que se hay profundizado “un nuevo ciclo de divisiones

28. Mercosur/CMC/Dec. n.º 02/19.

29. Disponible en: <<https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/venezuelans-first-nationality-asylum-seekers-worldwide-south-american-countries-not-recognise-refugees/>>.

ideológicas y políticas entre los presidentes sudamericanos y con ello la brecha de credibilidad de las organizaciones regionales. El cambio de ciclo político reavivó las diferencias y el desapego entre países como Argentina y Brasil mientras la dimensión social de la cooperación regional perdía impulso ante nuevas prioridades económicas y alianzas” (Riggirozzi y Ryan, 2022).

Tal como fue señalado en la introducción, esto ha reconfigurado al Mercosur hacia “una nueva línea consensuada que apunta a la austeridad en el proceder del Mercosur”³⁰ dejando atrás los ejes principales del Mercosur Social, resumidos y destacados a partir de la cumbre de Paraná (2014). Es decir, mediante un renovado énfasis en los aspectos comerciales – tal como lo destacó el Informe BID-Intal³¹ Hacia-un-cambio-necesario – la evolución del bloque de integración regional durante las Presidencias Pro Tempore (PPT) de Paraguay – y de Uruguay ejercidas sucesivamente en el año 2018 – han puesto en evidencia los cuestionamiento “al modelo de unión aduanera y, en particular, la estructura del Arancel Externo Común (AEC)”, por parte de un nuevo movimiento de reforma comercial de carácter liberal. En tal sentido “la orientación de la política comercial de Brasil será el principal factor determinante de la evolución futura de la unión aduanera y de sus instrumentos de política” (Rios, 2018, p. 4).

4 MERCOSUR V/S A V/S LOS “AVANCES” REGIONALISTAS EN OTRAS REGIONES

A nivel global se han desarrollado otras experiencias regionales de integración regional, que pueden ser visibilizadas de acuerdo a la forma de percibir los avances en tal o cuál región. Según el Unrisd (2013, p. 12) la cuestión social y ciudadana de cada bloque regional analizado se mantiene en retaguardia, dado que los proyectos de integración regional tienen “décadas de antigüedad pero [con] poca institucionalización y armonización de las políticas regionales”, y abundan los casos de regiones – y bloques regionales – donde aún no han trascendido más allá de los acuerdos comerciales hacia otros objetivos como por ejemplo, la libre circulación de personas.

Tal como se observado desde la perspectiva académica, las organizaciones regionales “son arenas focales reconocidas para los esfuerzos de los estados para coordinar políticas y resolver problemas” (Riggirozzi y Ryan, 2022), y convive con “una característica definitoria del regionalismo sudamericano es una clara falta de ‘público’ en la formulación de políticas regionales”, y por lo tanto, uno de los grandes desafíos “para evaluar la legitimidad en la gobernanza regional sudamericana es precisamente que la audiencia es difícil de identificar” (Riggirozzi y Ryan, 2022).

30. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/positivo-balance-de-uruguay/>>.

31. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/es/informe-mercursos-hacia-un-cambio-necesario>>.

Esto nos remite a entender la naturaleza y las dificultades emergentes que existen – además del caso europeo – en varias regiones del mundo, con “serios desafíos para los migrantes con respecto al acceso a la residencia, mercados laborales formales, protección social y servicios públicos, voz política y participación” (Unrisd, 2013, p. 12).

En la región del sudeste asiático por ejemplo, ha sido la región en donde la cooperación – en materia de migración – está menos desarrollada. Esto se ha relacionado con varios factores: la gran heterogeneidad geográfica del continente, la debilidad general del regionalismo, y también, la limitada participación de los países Asiáticos en los regímenes internacionales pertinentes. Se puede decir que tiene una puntuación baja en todas las dimensiones de la gobernanza regional de la migración (Lavenex, 2018).

Sin embargo, un núcleo de cooperación un poco más formal y abarcador ha comenzado a surgir en torno a la Asean y en particular, asociado al proceso de Bali. Tal como lo establece la Declaración de Bali III (del año 2011), se busca avanzar en Asean hacia posiciones comunes sobre diversas cuestiones en el ámbito mundial en el año 2022. Asean introdujo el “modo 4” con el Acuerdo Marco de Servicios de la Asean de 1995 (AFAS), adoptado el mismo año que el GATS de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los compromisos de AFAS se incorporaron en el Acuerdo del año 2012 sobre el movimiento de personas físicas, y están acompañados por acuerdos de reconocimiento mutuo en diferentes profesiones que promueven aún más la movilidad de profesionales calificados seleccionados.

En ese sentido la integración comercial regional ha estimulado aperturas parciales, aunque los sistemas nacionales de migración se han mantenido opuestos a una agenda de movilidad más ambiciosa. Dicha política estuvo dedicada a consolidar – en las últimas décadas – cierta legitimidad internacional entre los Estados miembro de Asean, y así establecer relaciones de amistad y vínculos económicos con las principales potencias (Mondelli, 2015). Los avances en varios países del Sudeste Asiático (Mondelli, 2015) a través de Asean, ha sido parcial en torno a los derechos de los trabajadores migrantes, y estarían cubiertos por la Declaración regional sobre “Protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes” firmada en 2007 por los líderes de la Asean (Rother, 2018; Rother y Piper, 2015; Lavenex, 2018).

Otros autores advierten que legalmente no es vinculante ya que son documentos que se presentan en lo “sustancial débil”, y su contenido son esencialmente “llamados generales para la protección laboral adecuada, salarios y condiciones de vida; así como para la coordinación de políticas antitráfico” (Lavenex, 2018). Otro ejemplo regional sería el caso africano – y de acuerdo al Informe del Banco Africano de Desarrollo (2018) –, la movilidad regional

se encuentra también aún muy restringida. En tal sentido los ciudadanos del continente africano necesitan – en promedio – una visa para viajar al 51% de otros países africanos; el 24% la solicitan a la llegada, y solo el 25% opera viajes sin visa para sus compatriotas africanos.

Por lo tanto, revisando el avance histórico, casi 50 años después del establecimiento del organismo predecesor de la Unión Africana, la Organización de la Unidad Africana (OUA), y más de 30 años después del Tratado de Abuja – que estableció la Comunidad Económica Africana (Ecowas) – el continente aún está lejos de lograr un sistema o régimen de libre circulación de personas.³²

Para el caso del Cono Sur donde los gobiernos del bloque Mercosur promovieron un modelo de integración regional orientado en los temas sociales durante los primera década del siglo XXI y la la agenda acordada en la Cumbre de Paraná (2014) fue un reflejo de acumulado y de los acercamientos entre los espacios de gobierno de cada Estado.

En efecto, el fortalecimiento de aspectos político-institucionales – en el marco del llamado regionalismo “*posthegemónico/post-neoliberal*” (Riggirozzi y Tussie, 2012) – surgió también un enfoque continental común hacia la migración, que ha dado forma a una gobernanza intergubernamental “*sui generis*”³³ como región, con características que permiten resaltar algunas dimensiones: una institucionalidad en construcción, una normativa compartida que se caracteriza por tener mecanismos que posibilitan el acceso a derechos como la salud; a la educación; al trabajo digno, y los derechos políticos de los migrantes.

4.1 Especificidades y cambios del contexto regional sudamericano

Se ha puesto de manifiesto las acciones y esfuerzos realizados por parte del Mercosur y sus Estados miembros, “que han hecho para facilitar, dentro de un marco de respeto por el derecho a la igualdad y la no discriminación, el movimiento de trabajadores migrantes en el Mercosur” (ISM, 2019). Este modelo se basó – según Brumat – en la no criminalización de la migración, la expansión de los derechos de los migrantes, la enunciación del “derecho a migrar”, la liberalización de la residencia y la promoción de la libertad de circulación regional.

Esto según un diplomático³⁴ – con experiencia en Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y Mercosur –, se resume en que “no solo la creatividad y en los términos como se ha hecho”; también nos invita a reflexionar acerca de “a qué y a quién le sirve esto: a los ciudadanos de todos y cada uno de nuestros los

32. Disponible en: <<https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/barriers-free-movement-africa-remove/>>.

33. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15869/1/revista-octubre-2018-final.pdf>>.

34. Bruno Bath. Embaixador e representante permanente do Brasil junto à Aladi e ao Mercosul.

países, cuando nos enfrentamos a la decisión de transferir, siempre difícil, siempre onerosa, siempre incierta de trasladarse a otro país en nuestro bloque.”³⁵

Según el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (United Nations Research Institute For Social Development – Unrisd) los resultados de “la gobernanza regional de la migración no fueron tan alentadores como esperábamos (...) debido a que los organismos regionales y los mecanismos de financiación asociados, a menudo resultaron ser demasiado débil para nivelar el campo de juego entre migrantes y nacionales. Por su parte existen diversos grupos que se posicionan en contra de la práctica existente de la gobernanza de la migración laboral, puesto que se ha trabajado desde un enfoque de ‘gestión de la migración’, en lugar de un enfoque de la migración basado en los derechos”³⁶ (Hujo y Piper, 2015).

El enfoque de la migración basado en derechos se sustenta en el derecho internacional de los derechos humanos y debe acompañarse todas las políticas de migración: según el derecho internacional de los derechos humanos (los nueve tratados de derechos humanos), todos los migrantes tienen derecho al respeto, la protección y el pleno disfrute de sus derechos humanos,³⁷ independientemente de su estado de migración.

El ARM (OIM, 2018) constituye entonces el principal mecanismo multilateral en materia migratoria, dado que ha permitido regularizar a cientos de miles de ciudadanos migrantes en la región. Su relevancia se resume en estos términos, dado que fue un punto de inflexión en la armonización de las políticas migratorias:

el acuerdo refleja el renovado impulso político dado a la integración, y además marcar el comienzo de un período en el que varios acuerdos sobre los ciudadanos fueron negociados en torno a: los derechos de residencia, circulación y otros derechos civiles, sociales y culturales El Acuerdo de Residencia (...) refleja las intenciones de los gobiernos de redirigir el proceso de integración hacia un fuerte énfasis en los

35. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15869/1/revista-octubre-2018-final.pdf>>.

36. El enfoque de la migración basado en derechos se sustenta en el derecho internacional de los derechos humanos y debe sustentar todas las políticas de migración: según el derecho internacional de los derechos humanos (los nueve tratados de derechos humanos), todos los migrantes tienen derecho al respeto, la protección y el pleno disfrute de sus derechos humanos, independientemente de su estado de migración. Los Instrumentos jurídicos como: la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (1990), convenios de la OIT (n. 97, migración por empleo, 143 sobre trabajadores migrantes, 189 sobre trabajo decente para los trabajadores domésticos) y las recomendaciones (R202 sobre pisos de protección social, o sobre la economía informal R204), así como el derecho internacional como el derecho de refugiados, laborales, humanitario y de otro tipo, protegen y promueven los derechos de los migrantes y refugiados. Disponible en: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1468018119849232>>.

37. Los instrumentos jurídicos como: la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (1990), convenios de la OIT (núm. 97, migración por empleo, 143 sobre trabajadores migrantes, 189 sobre trabajo decente para los trabajadores domésticos) y las recomendaciones (R202 sobre pisos de protección social, o sobre la economía informal R204), así como el derecho internacional como el derecho de refugiados, laborales, humanitario y de otro tipo, protegen y promueven los derechos de los migrantes y refugiados

problemas sociales como remedio para los “excesos” del enfoque anterior centrado en el mercado (Margheritis, 2015, p. 59).

Se estima que entre 2004 y 2015 se otorgaron residencias – temporales o permanentes – a casi 3 millones de ciudadanos (Ramírez, 2016), mediante la implementación de la Dec. CMC n° 28/02.³⁸

El ARM (2002) otorga a los nacionales de los Estados miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia) y los Estados miembros asociados (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) el derecho a residir y trabajar por un período de dos años (transformable en residencia permanente) en otro miembro/Estado asociado – condicionalmente a la ciudadanía y a antecedentes penales limpios.

De forma complementaria, durante la LXVI Reunión del FEM (Acta n° 03/18) celebrada en Montevideo, se realizó una actividad de cierre del proyecto entre Mercosur y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Dicha iniciativa – ejecutada entre los años 2016 y 2018 – recibió el apoyo técnico – financiero de la OIM, la Secretaría del Mercosur (SM) y también del Alto Representante General del Mercosur (ARGM).

En ese periodo fueron concluidos ambos estudios: Evaluación del ARM y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes³⁹ (ver siguiente gráfica); y también se registraron avances en varios insumos de investigación y conocimiento sobre las Dinámicas Migratorias en Fronteras de países de América del Sur,⁴⁰ mediante el proyecto “Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercosur”, mediante un análisis de las dinámicas en fronteras de países de América del Sur, y sobre las dinámicas de movilidad territorial en ciudades limítrofes de cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).⁴¹

En las áreas fronterizas – de acuerdo a los estudios relevados por el ISM (2018) y ISM (2019) – se muestran los efectos de los alcances de “las medidas existentes (algunas basadas en acuerdos informales) se ejecutan mediante la comunicación directa entre autoridades de las áreas sociales y de salud, la cual es muy efectiva para la implementación de medidas para la armonización de políticas y la circulación de las personas”.

38. El Acuerdo también brinda una serie de derechos, incluido el derecho a la igualdad de condiciones laborales, la reunificación familiar, el acceso a la educación de los hijos de migrantes (Acosta y Geddes 2014), y en términos más generales, los derechos de los trabajadores migrantes equivalentes a los derechos civiles, sociales, culturales y económicos en comparación con los nacionales (art. 9).

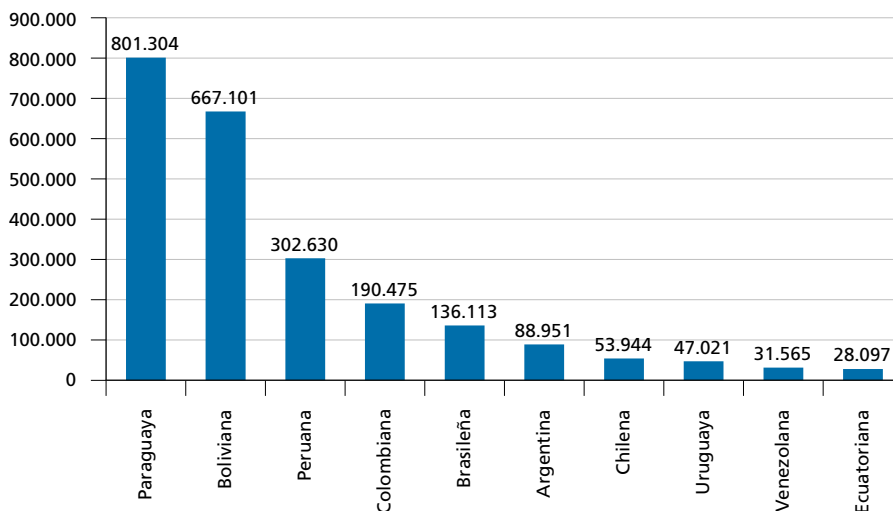
39. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuaderno_9-Evaluacion_del_Acuerdo_de_Residencia_del_MERCOSUR.pdf>.

40. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuaderno_10-Dinamicas_Migratorias_en_Fronteras_de_paises_de_America_del_Sur.pdf>.

41. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/mercosur-financia-estudios-sobre-migraciones-en-la-region/>>.

Si consideramos el período desde la vigencia del Acuerdo de Residencia al último año analizado (2009-2016), se observa que la nacionalidad de los migrantes que más residencias ha obtenido en la región es la paraguaya (con 800 mil personas). Le sigue el colectivo de bolivianos, peruanos y colombianos para ampliar la vinculación geográfica del acuerdo a nivel continental.

GRÁFICO 1
Residencias concedidas en el marco del ARM (2009-2016)



Fuente: OIM, 2017.

El caso más representativo de este abordaje fue Uruguay. Tras aprobar la Ley n° 19.254 se facilitó la residencia definitiva en dicho país de personas nacionales del Mercosur (y Estados asociados), y la norma estuvo en línea con el Acuerdo de Residencia del Mercosur – firmados en 2002 y en vigor desde 2009 –, ha facilitado la residencia de los nacionales de estos países en el territorio de los otros, determinando así el trato nacional para los migrantes. Asimismo, se extienden derechos a los familiares nacionales de migrantes, y establecen el derecho a transferir remesas, entre otros aspectos.⁴²

De acuerdo al informe oficial⁴³ se afirma que las familias que optaron por Uruguay como país de residencia, responde a planes de estudios gratuitos que permiten que las personas se formen en distintos niveles educativos, o puedan continuar carreras u oficios ya iniciados en otros países sin costo. Asimismo, se pondera también el sistema de salud, la seguridad social y la relación laboral (los consejos de salarios)

42. BID-Intal: Informe Mercosur n° 20, p. 89.

43. Informe Gestión 2014-2016. Ley n° 19.254.

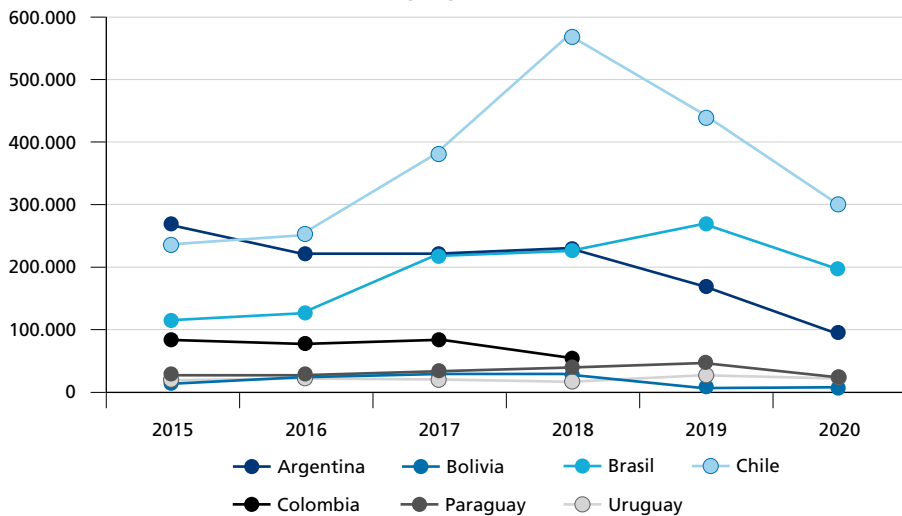
como indicadores significativos a la hora de elegir el país,⁴⁴ y donde Venezuela supera por primera vez a Brasil y Argentina en residencias tramitadas.⁴⁵

De acuerdo al informe OIM/Mercosur (Argentina, 2021, p. 11) la variación en el número de residencias temporales/permanentes otorgadas por Uruguay, ha incrementado de forma sostenida en buena medida por la migración venezolana, y también porque deja la temporalidad de las residencias por una política migratoria que promueva la residencia permanente.

Sin embargo, esa agenda ha perdido vigor a medida que se profundiza un nuevo ciclo de divisiones ideológicas y políticas entre los presidentes sudamericanos y con ello la brecha de credibilidad de las organizaciones regionales. Por ejemplo, el cambio de ciclo político reavivó las diferencias y el desapego entre países como Argentina y Brasil mientras la dimensión social de la cooperación regional perdía impulso ante nuevas prioridades económicas y alianzas.

GRÁFICO 2

Evolución total de las residencias por país (2015-2020)

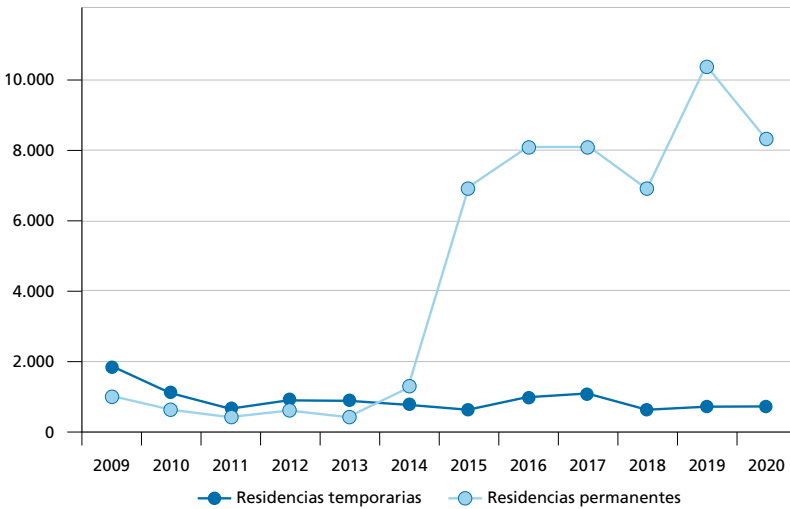


Fuente: Argentina (2021, p. 11).

44. Disponible en: <<http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe-Residencias-Permanentes-Ley-19.254-Anual-2017.pdf>>.

45. Disponible en: <http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe_Residencias_2018_MRREE.pdf>.

GRÁFICO 3

Evolución de residencias (temporal/permanente) por el Acuerdo Mercosur (2009-2022)

Fuente: Argentina (2021, p. 11).

5 LA DSL

La DSL es el resultante de largos años de diálogo social⁴⁶ en el ámbito del Mercosur, y su versión actualizada por los presidentes en el año 2015, integra un apartado especial en el orden público internacional, y se suma al dossier de decisiones del bloque – como ha sido la Dec. Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y al Plan Estratégico de Acción Social. La declaración también está en consonancia con el Programa de Acción de las Naciones Unidas, aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, 1993.⁴⁷

Esto significó un momento especial para los países del bloque (y para Brasil en particular por haber sido aprobado en su capital Brasilia), y se comprometieron a promover el trabajo decente, las empresas sostenibles, la no discriminación laboral, la igualdad de género, la eliminación del trabajo forzoso, la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, etc. Se destaca la relevancia de la DSL como “mecanismo adecuado de concertación política para el desarrollo, dado que constituye un instrumento que reconoce una amplia gama de derechos históricos que la región ha promovido, tanto de carácter individual como colectivo (e involucra a trabajadores, Estados y empleadores)”.⁴⁸

46. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documentos_mercosur_sociolaboral_1991_2019.pdf>.

47. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/16459/1/el-trabajo-del-futuro-y-la-declaracion-sociolaboral-del-mercursos---nota-conceptual-y-programacion-2904.pdf>>.

48. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15192/1/revista-mayo-2018.pdf>>.

La DSL se considera como parte de la construcción del espacio social del Mercosur, dentro del conjunto de normas e instituciones destinadas a atender la dimensión social del bloque, y así reducir las tensiones sociales provocadas por las asimetrías en la integración regional. Dicho mecanismo permitió que se establecieran derechos sociales ampliados – para una ciudadanía regional basada en derechos –, y asociados con la implementación de la libre circulación regional de personas y trabajadores (Phillips, 2004). En ambas instancias (en el año 1998 y en 2015) la región transitó por momentos turbulentos.

Sin embargo, la DSL formó parte de una agenda revitalizada, promoviendo “una reorientación del proyecto regionalista hacia los objetivos de crecimiento económico y justicia social” (Phillips, 2004), con especial énfasis en la necesidad de utilizar al Mercosur como “una herramienta para lograr mejoras en la distribución de los ingresos, que ha sido el talón de Aquiles de la región” (Riggirozzi y Tussie, 2012). Para llegar a esta situación, se transitó por un nuevo paradigma de la integración durante la última década, y tal como lo expresa la DSL 2015: “fortalece la perspectiva de consolidar el empleo y el trabajo decente como proceso de integración regional”.⁴⁹

De acuerdo al informe de revisión 2014-2018 publicado por el SGT-10,⁵⁰ a diferencia de su etapa fundacional, los órganos socio-laborales del Mercosur (OSL) se vieron fortalecidos por un conjunto de normas y principios laborales y sociales – resumidos en la nueva DSL – que dan cuerpo a la dimensión social del Mercosur. Entre los espacios fortalecidos se destaca la Comisión Sociolaboral del Mercosur (CSLM), que tiene como función primordial el seguimiento en la implementación de la DSL 2015 por medio de memorias nacionales y regionales. Al respecto, el foro se encuentra elaborando – desde el año 2016 –, en la primera memoria regional de la DSL 2015. Además se aprobó el Reglamento de la CSLM⁵¹ y el Reglamento Interno de las Comisiones Nacionales⁵² – mediante las Resoluciones (GMC nº 22/18 y nº 23/18) respectivamente – las cuales no necesitan ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales.⁵³

A partir del año 2017 se desdibujarían varios de los acuerdos – y avances – realizados por gobierno de Brasil, para retroceder en los acuerdos tripartitos (trabajadores, empresarios y gobierno) a partir de las políticas implementadas por el gobierno de Michael Temer – tras el golpe parlamentario de finales del año 2016.

49. Disponible en: <https://www.srt.gov.ar/wp-content/uploads/2018/07/Documentos_del_MERCOSUR_SOCIOLABORAL_2004_2018.pdf>.

50. Informe SGT nº 10.

51. CSLM GMC/RES. nº 22/18: Reglamento Interno de la Comisión Sociolaboral del Mercosur (Deroga la Resolución GMC nº 12/00).

52. Mercosur/GMC/RES. nº 23/18: Reglamento Interno de las Comisiones Nacionales de la Comisión Sociolaboral del Mercosur (Deroga la Resolución GMC nº 85/00).

53. Informe Semestral de la CRPM al CMC – 1º semestre/2019. Estatuto de la Ciudadanía: Seguimiento de Avances.

En ese sentido, y a pesar de la coyuntura regional adversa, se identificaron avances en relación con actualizar los reglamentos internos de la Comisión Socio-laboral del Mercosur (incluyendo las Comisiones Nacionales) aprobados por el GMC, como la inclusión de otras Recomendaciones y Decisiones vinculadas al mundo del trabajo.⁵⁴

5.1 La circulación de trabajadores en el MERCOSUR

La circulación en Suramérica está caracterizada por migraciones de carácter permanente o de largo plazo (OIM, 2018). Esta circulación de trabajadores responde a las necesidades laborales de la población – y a sus desplazamientos internos – tiene forma definida de migración fronteriza; por ejemplo, en la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay, perfilando un conjunto de características particulares con respecto a las otras migraciones internacionales.⁵⁵

Según OIM (2018, p. 151) una de las motivaciones centrales de la migración intra-regional en las últimas décadas ha sido sin duda la laboral. La obtención de residencias, según el informe regional – ya sea temporarias o permanentes, facilitadas por el Acuerdo – “habilita a las personas migrantes a poder ser contratadas cumpliendo con la legislación laboral vigente en los países receptores; es decir, ofrece mayores oportunidades ocupacionales, brindando la posibilidad de ser un trabajador protegido” (OIM, 2018).

En la región hay tres de tipos de movilidad predominantes: laboral de largo plazo, fronteriza, temporal. Las migraciones que ocurren en las localidades de frontera como lo son las ciudades binacionales, se desarrollan dependiendo de los niveles de desarrollo económico de cada lugar y se perfilan con características distintas. La obtención de la residencia conlleva enormes ventajas para los migrantes, puesto que habilita a obtener un empleo de carácter regular y facilita el acceso a planes y programas sociales vinculados a la salud y la educación. Vale recordar, que estos fueron propósitos explícitos del Acuerdo, el cual procura igualar las condiciones de acceso a derechos de los inmigrantes con las de los nativos.

Se ha avanzado parcialmente en el conocimiento de esta realidad, especialmente en lo que atañe a las migraciones en las localidades fronterizas. Una reciente contribución del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) brinda amplia información en ese sentido, y en particular, se dirige a funcionarios que se encuentran a cargo del diseño e implementación de políticas públicas – de promoción y protección de los derechos humanos – de los migrantes y víctimas de trata de personas; y se titula: Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del Mercosur. El caso de las ciudades de

54. Disponible en: <https://www.srt.gob.ar/wp-content/uploads/2018/07/Documentos_del_MERCOSUR_SOCIOLABORAL_2004_2018.pdf>.

55. Disponible en: <<http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/servicio-publico-de-empleo-mercosur/>>.

la “Triple Frontera”.⁵⁶ En respuesta a la realidad de la movilidad en el Cono sur, se adoptaron medidas para implementar Plan Regional para facilitar la Circulación de Trabajadores del Mercosur, aprobado por la Resolución GMC n° 21/15,⁵⁷ tiene el propósito de promover la circulación de trabajadores del Mercosur con vistas a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes.

El plan regional se desarrolla sobre dos ejes temáticos: la libre circulación de trabajadores del Mercosur y la libre circulación de trabajadores del Mercosur en zonas de fronteras. Cada eje se encuentra relacionado a las siguientes dimensiones: normativa, cooperación interinstitucional, empleo, seguridad social, trabajos temporarios en los Estados Partes, rol de los actores sociales y difusión, sensibilización y concientización de los derechos de los trabajadores del Mercosur.

Sobre este punto Grugel (2005) a través de una investigación de referencia, documentó una serie de iniciativas de técnicos y activistas (incluyendo investigación, publicaciones, debates, trabajo en red y difusión nacional y transnacional); argumentó e hizo hincapié que este tipo acciones fueron fructíferas en la región, ya que promovieron reclamos de la ciudadanía social y proporcionó una agenda social al Mercosur (Grugel, 2005). De acuerdo a la autora los “debates sobre representación, la protección social, la provisión de bienestar y la ciudadanía se unieron con estrategias de internacionalización y regionalismo, creando un sentido que había llegado el momento de introducir nuevas perspectivas de integración” (Grugel, 2005) durante los primeros años del siglo XXI en el Cono Sur.

En tal sentido, para contribuir en esta línea de acción – a través la difusión de conocimiento sobre la temática –, se publicó la “Compilación del diagnóstico de los Servicios Públicos de Empleo de los Estados Partes del Mercosur”⁵⁸ por parte del ISM donde se muestra el estado de situación – a junio 2018. La publicación está dividida en tres capítulos, y presenta como es la organización del ámbito laboral de cada país; informa sobre los principales objetivos del área, estructura, sistemas y herramientas que utilizan, población clave, además de los programas y servicios ofrecidos.

Además presenta un perfil técnico de los trabajados en las Oficinas de Empleo, y el listado de Oficinas en localidades limítrofes en Mercosur; e incluye además dos normativas importantes del bloque: la DSL del Mercosur y el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur.

En suma, se puede argumentar que estas herramientas permiten facilitar la movilidad de trabajadores – especialmente de los países pequeños – como

56. Disponible en: <<https://www.ipddh.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/11/AccesoDerechosTrata2019Final.pdf>>.

57. GMC n° 21/15. Mercosur/CMC/REC. n° 3/15: Difusión de los derechos de los trabajadores del Mercosur.

58. Disponible en: <<http://www.ismercosur.org/servicios-publicos-empleo/>>.

Paraguay y Bolivia (tal como lo muestra el cuadro 1) hacia las grandes capitales del Cono Sur, pero también en los corredores migratorios que predominan están configurados entre países limítrofes: desde Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay hacia Argentina.⁵⁹ Además, esto permite difundir mecanismos de información necesaria, previa a la partida de los migrantes desde su ciudad de origen, y así poder conocer de antemano los marcos normativos vigentes para migrantes, con especificidades y características del mercado laboral de destino escogido (ya sea zafral, temporal o permanente) en torno a sus derechos y obligaciones.

5.2 Acuerdo de Recife

Durante el año 2014 se aprobó el Acuerdo de Complementación del Acuerdo de Recife en Materia Migratoria. Este acuerdo tiene por objeto regular el control integrado migratorio, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles – y semejantes en forma simultánea –, a fin de lograr una circulación expedita de personas en la frontera. También prevé que las partes pueden acordar de manera bilateral y en el marco de la normativa del Mercosur vigente, la implementación de nuevas Áreas de Control Integrado migratorias.

En lo vinculado con facilitar la circulación expedita de personas – en la frontera –, se viene trabajando en un proyecto de Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, que originalmente fue elevado por el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (GAHIF). Si bien este foro fue reemplazado en el año 2015 por el SGT n° 18,⁶⁰ se trata de un espacio intergubernamental donde en una etapa preliminar se dieron las discusiones del Anteproyecto de Acuerdo en los últimos años. De forma paralela en el ámbito del SGT n° 18 se incorporó al Programa de Trabajo 2019-2020, con el objetivo de avanzar en un trabajo conjunto con el Grupo de Trabajo Ad Hoc (GTAH) del ECM, y así avanzar en la elaboración de una Cartilla del Ciudadano Fronterizo. Dicho instrumento reúne una serie de normativa que fueron acordadas en diversos ámbitos e incluye las siguientes áreas de trabajo.

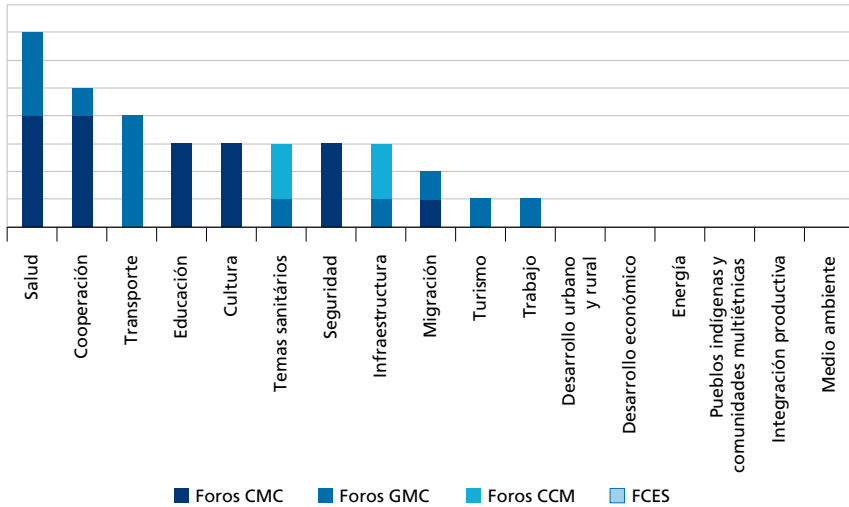
Por su parte, en el ámbito del FEM, y también han existido avances jurídicos relevantes – vinculados a dicha la línea de acción –, dado que está en proceso de revisión/profundización dos decisiones que en su momento fueron relevantes: i) el Acuerdo de Transito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del Mercosur (Dec. CMC n° 18/99); y ii) la reglamentación del Régimen de Transito Vecinal Fronterizo (Dec. CMC n° 14/00). En ese sentido, el énfasis en la integración en zonas de frontera es prioritario, y merece un destaque especial a partir de las

59. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/image/wcms_516605.pdf>.

60. Se pueden acceder a todas las actas y sus anexos del SGT n° 18 en el siguiente enlace (seleccionando el Subgrupo). Disponible en: <<https://documentos.mercosur.int/>>.

medidas, acuerdos bilaterales y buenas prácticas adoptadas por los Estados Parte para afrontar los desafíos causados por la pandemia del covid-19.⁶¹

GRÁFICO 4
Mapeo temático en órganos y foros



Fuente: Secretaría del Mercosur, 2021.

Entre los ejes principales que se identificaron en las reuniones en ese periodo, se destaca: i) la Integración ciudadana; ii) la Protección de la infancia, adolescencia y juventud; y iii) los Sistemas de salud en frontera e intercambio de información epidemiológica, tal como lo ejemplifica el siguiente cuadro.

Finalmente, con el objetivo de facilitar la integración de las comunidades fronterizas, el bloque alcanzó un importante logro, que favorecerá a los ciudadanos en diversas áreas como economía, tránsito, régimen laboral y de acceso a los servicios públicos de salud, enseñanza y cultura, entre otros.

Las delegaciones acordaron durante 2018-2019 analizar el curso de acción del documento,⁶² hasta que finalmente durante la cumbre “Vale dos Vinhedos” – realizada en Bento Gonçalves (Brasil) en diciembre 2019 – la Presidencia Pro Tempore de Brasil mostró – como resultado de su gestión del semestre – la aprobación de tan importante instrumento.⁶³

Dicha normativa resulta fundamental para la integración y la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos que residen en las zonas de frontera del bloque.

61. Para más información sobre el impacto del covid em regiones de frontera ver Nagamine *et al.* (2020).

62. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-localidades-fronteras-vinculadas/>>.

63. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/acuerdo-sobre-localidades-fronteras-vinculadas/>>.

Asimismo, dado su gran uso en zonas de frontera, se ha venido discutiendo en transformar la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF) en un documento hábil de viaje al nivel de una cédula de identidad, pasaporte o documento nacional de identidad.

CUADRO 2
Resumen de avances en las agendas temáticas

Circulación de personas	Trabajo y empleo
Acuerdo Operativo para la Implementación del Mecanismo de Intercambio de información Migratoria entre los Estados Partes del Mercosur	Comisión Sociolaboral de Mercosur: Actualización de los Reglamentos Plan Regional para la prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso y la Trata de Personas con fines de explotación laboral
Defensa del consumidor	Educación
Escuela Mercosur de Defensa del Consumidor	Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior del Mercosur en el marco del ARCU-SUR
Derechos Fundamentales de los Consumidores en el Mercosur	Proyecto de Formación Docente para la Construcción de Ciudadanía Regional en el Mercosur
Cooperación consular	Comunicaciones
Acuerdo sobre el Mecanismo de Cooperación Consular entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados	Acuerdo para la Eliminación del Cobro de cargos de <i>Roaming</i> Internacional a los usuarios finales del Mercosur
Fronteras	
Enmienda al Protocolo de San Luis sobre Cooperación Jurídica en Asuntos Penales: cooperación en zonas de frontera del Mercosur	

Fuente: Secretaría del Mercosur (2019)⁶⁴

Tal como se observa en el resumen del gráfico 1, se identifican algunos ejes promovido por el plan de acción del EC⁶⁵ y los avances en la reglamentación promovida durante este último periodo. Se destacan avances en temas de seguridad fronteriza como el Protocolo de San Luis⁶⁶ (cooperación jurídica en asuntos penales; intercambio de información migratoria etc.), que se suman a otras iniciativas que ha tomado el bloque para luchar contra la delincuencia transfronteriza, en particular el crimen organizado.⁶⁷

En suma los efectos de las agendas promovidas en los últimos tres años, han tenido avances e impactos dispares en la ciudadanía – en términos de

64. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/17255/1/presentacion-del-informe-semestral-de-crpm-al-cmc.pdf>>.

65. Disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_032-2017_ES_Estatuto%20Ciudadania-Plan%20de%20Accion.pdf>.

Por más detalles de los avances ver: Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y Plan Estratégico de Acción Social. Logros y desafíos pendientes. Disponible en: <<https://www.alainet.org/es/articulo/185238>>.

66. Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales es un tratado firmado en el ámbito del MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 25 de junio de 1996 en San Luis, Argentina, con el fin de establecer un sistema de cooperación judicial penal internacional entre los Estados Parte en materia penal en los distintos niveles de cooperación penal, excepto la extradición.

67. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/cumbre-del-mercursosur-acuerdan-cooperacion-policia-en-zonas-de-frontera-del-bloque/>>.

legislación y marcos regionales. Incluso se pueden esbozar de forma preliminar, algunas conclusiones sobre los avances tangibles por parte de los ciudadanos y su residencia en los Estados miembros de Mercosur (y Estados Asociados).

En ese sentido, la normativa acordada facilita el ejercicio del trabajo, oficio o profesión de acuerdo a las leyes destinadas a los nacionales de los Estados Partes en que se desarrolla la actividad. Incluso en lo que refiere a los requisitos de formación o ejercicio profesional bajo contrato de trabajo en las condiciones previstas en los acuerdos internacionales vigentes entre ellos, gozando de iguales derechos laborales y previsionales, cumpliendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias emanadas de los Estados Partes.

Asimismo, en lo que tiene que ver con los puntos de la agenda vinculada a “*Paraná Social*”, y su relación con los aspectos vinculados a los asuntos laborales, la movilidad de trabajadores y migraciones, se puede decir que han sido relevantes por varios motivos: i) la implementación de este tipo de mecanismos, permite agilizar los trámites fronterizos y ampliar los mecanismos regulatorios a nivel regional en el acceso a la seguridad social (salud, trabajo, educación, etc.); y ii) los avances de la TVF permiten la asistencia a establecimientos públicos de enseñanza en condiciones de gratuidad y reciprocidad, y también el acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia.

Sin embargo, resta determinar una vez realizadas las adecuaciones de infraestructura necesarias, en qué medida la infraestructura cumple un factor “estructurante”⁶⁸ para facilitar los cruces en los puentes/pasos fronterizos, dotando de un carril exclusivo o prioritario para los titulares de TVF en los puestos de control fronterizo de las Localidades Fronterizas Vinculadas⁶⁹ y las zonas geográficas que se incluyen en dicho acuerdo.⁷⁰

6 LA SALUD EN LA AGENDA REGIONAL DEL MERCOSUR

La salud ha sido un ejemplo paradigmático de cooperación transfronteriza e integración regional, tanto por ser una herramienta como un marco de acción para ampliar márgenes de políticas públicas y redefinir los contornos de acción colectiva (Riggiozi, Herrero y Tussie, 2018). Entre los puntos destacados de *Paraná Social*, se mencionó la implementación de la Red de Puntos Focales de Salud,⁷¹ destacando la utilidad de dicho instrumento mediante el cual los países socios intercambiarán experiencias e información.

68. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40606/1/S1600246_es.pdf>.

69. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-localidades-fronterizas-vinculadas/>>.

70. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/acuerdo-sobre-localidades-fronterizas-vinculadas/>>.

71. Mercosur/CMC/DEC. nº 04/15.

En mayo de 2015 se aprobó en Brasilia “Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el Mercosur”,⁷² vinculado también al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, a la Declaración Socio-laboral del Mercosur y se vinculó también con la Decisión n° 64/10⁷³ del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur.

En ese contexto se estimuló la promoción de acciones de cooperación en este ámbito, con el objetivo de implementar una red de puntos focales de salud para la prevención y el combate a la falsificación de medicamentos y productos médicos en el Mercosur. La Red presenta informes en cada reunión ordinaria del Subgrupo de Trabajo n° 11 “Salud” (SGT n° 11), a través del Punto Focal del Estado Parte en ejercicio de la PPT e informar a la Comisión Intergubernamental de Políticas de Medicamentos. En particular, con relación al intercambio de información entre las Autoridades Sanitarias relativas a los procedimientos considerados importantes sobre casos de falsificación de medicamentos y productos médicos en cada Estado Parte.

Se puede afirmar que la cooperación en salud se extendió a nivel continental, y las bases que sentó Mercosur fueron aprovechadas por otras instancias de integración como Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) (en especial en el área de salud a través de ISAGS y también Celac). En tal sentido, se destacó que en el marco de los proyectos financiados a través del Fondo de Iniciativas Comunes de Unasur (con aportes exclusivos de los Estados-miembro) se puede enmarcar la “incipiente” cooperación inter-gubernamental con nexo directo en tres en el área de la Salud – y con relativo éxito a pesar del escaso tiempo. Por un lado se estableció el Banco de Precios de Medicamentos; se avanzó en el Mapeo de capacidades productivas de medicamentos, y también en un Plan Integral para el cáncer de cuello de útero.

Según lo expresado por Riggirozi, Herrero y Tussie (2018), el caso del banco de precios, por ejemplo, este consiste en una base de datos de precios de medicamentos, con información comparable entre los doce países (para el caso de Unasur) que sirve de herramienta no solo para la fijación de precios referenciales, sino también para la negociación de precios con la industria farmacéutica y las compras conjuntas “que podrían generar ahorros de casi USD 1 mil millones de dólares anualmente”.⁷⁴

72. Mercosur/GMC/RES. n° 04/15.

73. Disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_032-2017_ES_Estatuto%20Ciudadania-Plan%20de%20Accion.pdf>.

74. Disponible en: <<https://www.flasco.org.ar/noticias/viraje-politico-y-la-agenda-regional-en-salud/>>.

A nivel del Cono Sur, la aprobación de un Plan de Salud en Fronteras del Mercosur por parte de la XLIV⁷⁵ fue otro de los avances de la agenda social, ya que mediante el Acuerdo n° 01/19 se estableció la “Directrices para el Plan de Trabajo de Salud en Fronteras para el Mercosur”.⁷⁶ En tal sentido se ha avanzado con una “Declaración de los Ministros de Salud del Mercosur (y Estados Asociados) sobre priorización de la salud en todas las políticas para prevenir y controlar las enfermedades no transmisibles”. Es decir, que las Directrices para el Plan que orientará las acciones e intervenciones de salud pública en las zonas de fronteras en el Mercosur, tiene mecanismos de cooperación en marcha en los años sucesivos a la reunión del *Paraná Social*, y antes de experimentar la crisis del covid-19 en marzo 2020 previo al cierre de las fronteras del bloque.

6.1 Otros temas abordados por la agenda del *Paraná Social*

Sin dejar de olvidar en esta reseña, existe una serie de temas muy relevantes – asociados con la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la agenda LNOB No dejar a nadie atrás⁷⁷ –, y también asociado con los compromisos regionales aprobados como el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013)⁷⁸ con relación a cuestiones de género y minorías étnicas de la región.

- Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional.⁷⁹
- Plan de Acción de la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas (Rapim).⁸⁰
- Plan de Acción de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los Derechos de los Afro-descendiente (Rafro).⁸¹

Finalmente, la relevancia atribuida en la creación de Registros Nacionales de Agricultura Familiar e intercambio de información y los avances en materia cultural para el reconocimiento de bienes culturales (de interés regional) bajo

75. Reunión de Ministros de Salud del Mercosur (Mercosur/RMS/ACTA n° 01/19). Disponible en: <<https://www.mercosur.int/rubinstein-presidio-reunion-de-ministros-de-salud-del-mercosur-y-estados-asociados/>>.

76. Disponible en: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-informe-de-la-presidencia-pro-tempore-de-la-argentina>>.

77. No Dejar a Nadie Atrás: Programa por el avance de los derechos de las personas afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Disponible en: <<https://lac.unfpa.org/es/publications/informe-no-dejar-nadie-atr%C3%A1s-programa-por-el-avance-de-los-derechos-de-las-personas>>.

78. UNFPA – Consenso de Montevideo. Disponible en: <<https://lac.unfpa.org/es/publicaciones/consenso-de-montevideo>>.

79. CMC/Dec. n° 26/14. Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).

80. CMC/Dec. n° 45/14.

81. XIV Rafo. Disponible en: <<https://www.ippdh.mercosur.int/la-xiv-rafo-avanza-en-intercambio-sobre-politicas-publicas-y-plan-de-trabajo-2023-2024/>>; X Consulta Pública promovió una evaluación regional (2015-2020). Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/consultas_publicas/x-consulta-publica/>.

esta categoría⁸² son dos ejemplos de la diversidad de temas que puede abarcar la agenda de *Paraná Social*. En ambos casos, existen una serie de ejemplos y casos de estudio para analizar las dinámicas que se encuentran aún en curso; y en busca de alternativas y recursos para poder completar los objetivos de cada mandato, resolución o decisión.

7 REFLEXIONES FINALES

Fueron identificados los avances asociados con los asuntos laborales, movilidad de trabajadores, salud y migraciones que forman una parte estratégica de la agenda social y ciudadana en el ámbito del Mercosur. Se identificaron los mecanismos acordados a nivel inter-gubernamental, en lo que se denominó la *Agenda del Paraná Social*, con los efectos tangibles para la ciudadanía regional – en términos de legislación, derechos, y cambios regulatorios de los marcos regionales – promovidos e implementados por los Estados durante los últimos años.

En ese contexto, se relevaron los instrumentos regionales de concertación política para el desarrollo e implementación de las mismas. Además se identificaron las debilidades institucionales y también las críticas de su continuidad causada por las diferencias ideológicas de sus miembros, y el reconocimiento permanente sobre las dificultades a la hora de consolidar instituciones regionales, ya sea por temas presupuestales, de recursos, etc. o por diferencias políticas de su utilidad regional. Por su parte también, se identificaron las limitaciones en la implementación de las agendas que confronta el espacio regional del Mercosur como en otros espacios regionales similares, y también las transformaciones en los aspectos sociales y ciudadanos.

Tal como se advirtió en la introducción, la formulación de políticas regionales “enfrenta desafíos de implementación que no pueden interpretarse de la misma manera que las medidas de formulación de políticas nacionales” (Riggirozzi y Ryan, 2022). En el caso del Mercosur, y por ende extensible al caso sudamericano, se evidenciaron importantes retrasos que estuvieron relacionados “con las diferencias entre las legislaciones nacionales y la ratificación de los acuerdos, lo que significa que los esfuerzos para desarrollar una dimensión social enmarcada en acuerdos regionales – a menudo – fueron incompletos o se implementaron de manera desigual en toda la región, con efectos variables en y entre sociedades” (Riggirozzi y Ryan, 2022).

Habida cuenta que se trata de un proceso de integración regional que no es lineal – y por ende no automático – que rompe con la lógica política cortoplacista que prevalece en cada una de las Cancillerías del bloque Mercosur,

82. CMC/Dec. nº 21/14.

la de este tipo de agendas requiere entonces que implementación sea atendida con mayores ideas, recursos y una amplia voluntad política para transformar las viejas estructuras nacionales.

También se identificó la evolución y compromiso en torno a los avances y retrocesos (más allá del Estado como en el DSL) vinculados directamente con la ciudadanía – tanto de carácter individual como colectivo – e involucra a los trabajadores, los Estados y los empleadores como es el caso de la DSL. Por su parte, los avances en torno a la circulación de trabajadores del Mercosur, con vistas a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes.

En suma, cambios en el contexto regional, así como la relevancia de la reconstrucción de coaliciones de gobierno, dejaron algunas interrogantes sobre su implementación a lo largo de las líneas de un modelo post-neoliberal. La verificación e intercambio de información de personas sobre temas migratorios tendientes a facilitar la movilidad de las personas, fue abruptamente cortado por la covid-19, y las dinámicas – pre-pandemia – en el relacionamiento entre sus respectivos territorios, se encuentra cada vez interrumpida por las dificultades coyunturales y la autoridades que retomaron una agenda militarizada en varios puntos de frontera del bloque, que son separadas por los ríos Uruguay y Paraná.

La idea del *Paraná Social* se sustenta y se fundamenta a partir de promover una mirada comparada del proceso a nivel inter-regional, y valorar los avances registrados en materia social y ciudadana en Mercosur. De forma sistemática se encuentran numerosas críticas hacia el bloque Mercosur – por todo lo que no ha cumplido en materia comercial –, pero vale remarcar que no se puede obviar la existencia de una institucionalidad (formal y no formal) más amplia que involucra diversos ámbitos – que ha sido identificada en capítulos anteriores con múltiples ejemplos – en términos de legislación y marcos regionales – que están vinculados con los derechos a la libre circulación y derechos sociales para los migrantes (en materia de salud, educación, trabajo, seguro social etc.) como uno de los pilares del Mercado Común (Mondelli, 2018).

En tal sentido, debemos atender los errores que se registraron en los últimos años de pandemia, y abogar por un abordaje que priorice “la formulación de políticas regionales debe evaluarse a través de una pluralidad de lógicas políticas, no fácilmente reducibles a una sola regla o expresión de integración económica” (Riggiozzi y Ryan, 2022), algo que sigue siendo difícil de implementar teniendo en cuenta las diferentes visiones de cada uno de los Estados con relación al bloque y sus prioridades. Tal como lo recordaba el Embajador Samuel Pinheiro Guimaraes⁸³ en carta de despedida como ARGM, “el desconocimiento recíproco

83. Disponible en: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Jerarca-del-MERCOSUR-renuncio-por-falta-de-apoyo-politico-uc171159>>.

de los Estados, de las economías y de las sociedades del Mercosur, es un obstáculo para la aceleración del proceso de integración, tanto en profundización como en su expansión geográfica. En el nivel político, este conocimiento solo se puede ampliar por la intensificación del diálogo, y esto se traduce en encuentros y reuniones entre los principales responsables de la política y la administración de cada país”.

Finalmente, este documento se caracteriza por compartir una contribución reflexiva a la literatura – cada vez más extensa – sobre Mercosur social y ciudadano, con el objetivo de visualizar avances concretos – a nivel empírico en los diferentes países del bloque – y a partir del *patamar* conformado por la *Agenda de Paraná Social*. Esta consigna busca representar a una bandera de y por los derechos de los ciudadanos del Cono Sur – que ha sido soslayada en los últimos tiempos por la agenda liberal predominante –, y permite a la vez, mediante su difusión e internalización por todos los Estados del Mercosur, una transformación tangible en términos de derechos sociales y ciudadanos e involucra al resto de países del continente sudamericano.

REFERENCIAS

ACOSTA, D.; BRUMAT, L. Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the covid-19 crisis: more fuel for the fire? **Frontiers in human dynamics**, v. 2, 2020. Disponible en: <<https://hdl.handle.net/1814/69328>>.

ARGENTINA. Ministerio del Interior. **Movimientos migratorios recientes en América del Sur**: informe anual 2021. Buenos Aires: Mercosur; Migraciones; Mdi, 2021.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Informe Mercosur, n° 20**. Washington: BID; Intal, enero 2016a. (Nota Técnica, n. 876). Disponible en: <<http://bit.ly/3n8aOk1>>.

_____. **Informe Mercosur, n° 21**. [s.l.]: BID; Intal, nov. 2016b. (Nota Técnica, n. 1145). Disponible en: <<http://bit.ly/3jvWRZs>>.

_____. **Informe Mercosur, n° 22**. [s.l.]: BID; Intal, dic. 2017. (Nota Técnica, n. 1357). Disponible en: <<http://bit.ly/3JVLLcV>>.

BRUMAT, L. (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en Mercosur. Estado del arte. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, n. 3, p. 10-24, 2019. Disponible en: <<https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-24>>.

CAETANO, G. Los nuevos rumbos del Mercosur el cambio de modelo y las consecuencias de la crisis Brasileña. **Foro Internacional**, v. LIX, n. 1, p. 47-88, 2019. Disponible en: <<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2582/2544>>.

DEACON, B.; ORTIZ, I.; ZELENEV, S. **Regional Social Policy**. New York: UN, 2007. (DESA Working Paper, n. 37).

DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos Saúde Pública**, v. 23, s. 2, p. 177, 2007.

FERRER, A. Densidad nacional y densidad regional. **Densidades**, n. 1, p. 7-11, 2008.

FRENKEL, A.; GHIOTTO, L. Los perdedores de siempre. **Nueva Sociedad**, julio 2019. Disponible en: <<https://www.nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>>.

GRUGEL, J. Citizenship and governance in Mercosur: arguments for a social agenda. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1061-1076, 2005.

_____. Democratization and Ideational Diffusion: Europe. Mercosur and the Concept of Social Citizenship. **Journal of Common Market Studies**, v. 45, n. 1, p. 43-68, 2007.

GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the State after crisis. **Development and Change**, v. 43, n. 1, p. 1-21, 2012.

HUJO, K.; PIPER, N. **Multiple forms of migrant precarity**: beyond 'management' of migration to an integrated rights-based approach. Geneva: Unrisd, 2015.

KOECHLIN, J.; EGUREN, J. (Ed.). **El éxodo venezolano**: entre el exilio y la emigración. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya-Konrad, 2018.

LAVENEX, S. Regional migration governance: building block of global initiatives? **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 2, p. 1-19, 2018.

LIMA, J. A. G. *et al.* **O papel da União Aduaneira no futuro do Mercosul**. Rio de Janeiro: Cebri, 2018.

MARGHERITIS, A. Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: negotiating migration policies within Mercosur. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 3, p. 541-575, 2013.

_____. Mercosur's post-neoliberal approach to migration: from worker's mobility to regional citizenship. *In*: CANTOR, D. J.; FREIER, L. F.; GAUCI, J.-P. (Ed.). **A liberal tide?** immigration and asylum law and policy in Latin America. London: ILAS, 2015. p. 57-80.

MERKE, F.; STUENKEL, O. Argentina y Brasil: la alianza necesaria. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 20, n. 2, p. 32-39, 2020. Disponible en: <www.fal.itam.mx>.

MONDELLI, M. **Case studies on social dimension in Mercosur, Ecowas and Asean**, 2015. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150325044309/Mondelli.pdf>>.

_____. Scaling up citizenship. The case of the Statute of Mercosur Citizenship. *In*: RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (Ed.). **Handbook of South American Governance**. London: Routledge, 2018a. p. 426-441. Disponible en: <<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315661162-33/scaling-citizenship-marcelo-mondelli>>.

_____. Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, v. 2, p. 34-59, 2018b.

NASSER, C. P.; SENHORAS, M. E. Crise no regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 61-92, 2020.

NEGAMINE, L. *et al.* Difusión de la covid-19 en las fronteirizas terrestres y costeras de Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-234, 2020.

OIM – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. **Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su Incidencia en el Acceso a Derechos de los Migrantes**. Buenos Aires: OIM, 2018. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuaderno_9Evaluacion_del_Acuerdo_de_Residencia_del_MERCOSUR.pdf>.

PHILLIPS, N. **The Southern cone model: the political economy of regional capitalist development in Latin America**. London: Routledge, 2004.

RAMÍREZ, J. **Hacia el Sur: la construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional**. Buenos Aires: Celag, 2016. Disponible en: <<http://www.celag.org/nueva-publicacion-del-celag-hacia-el-sur-la-construccion-de-la-ciudadania-suramericana-y-la-movilidad-intrarregional-de-jacques-ramirez/>>.

RIGGIROZZI, P.; HERRERO, M. B.; TUSSIE, D. **Viraje político y la agenda regional en salud**. Buenos Aires: Clacso, 2018. (Cuadernos, n. 60).

RIGGIROZZI, P.; RYAN, M. The credibility of regional policymaking: insights from South America. **Globalizations**, v. 19, n. 4, p. 604-619, 2022.

ROTHER, S. ASEAN Forum on Migrant Labour: A space for civil society in migration governance at the regional level? **Asia Pacific Viewpoint**, v. 59, n. 1, p. 107-118, 2018.

ROTHER, S.; PIPER, N. Alternative regionalism from below: democratizing Asean's migration governance. **International Migration**, v. 53, n. 3, p. 36-49, 2015.

ROZEMBERG, R. *et al.* **Informe Mercosur**: hacia un cambio necesario. Washington: BID, 2019. (Nota Técnica, n. 1675).

SANTOS, S. C. Mercosur, the role of ideas and a more comprehensive regionalism. **Colombia Internacional**, v. 1, n. 78, p. 127-144, 2013. Disponible en: <<https://doi.org/10.7440/colombiaint78.2013.05>>.

SARAIVA, M. G.; HERNÁNDEZ, L. G. La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, 2019.

TUSSIE, D.; TRUCCO, P. (Ed.). **Nación y región en América del Sur**. Buenos Aires: Flacso; Teseo, 2010.