

Debates y decisiones sobre migración en el Mercosur y en el TLCAN 1990-2019: una reflexión desde la participación de Argentina y de México en procesos de integración regionales



Debates and decisions on migration in Mercosur and NAFTA 1990-2019: a reflection from the participation of Argentina and Mexico in regional integration processes

Debates e decisões sobre migração no Mercosur e na TLCAN 1990-2019: uma reflexão desde a participação da Argentina e o México nos processos de integração regionais

María del Pilar Ospina Grajales¹
Emiliano Nicolás Gissi Barbieri²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n2.p77

Recibido el 24 de febrero de 2020
Aprobado el 24 de agosto de 2020

1. Doctora en Ciencias Sociales con mención en sociología, Flacso México. Docente investigadora de la Universidad Católica de Pereira, Colombia. pilar.ospina@ucp.edu.co, orcid.org/0000-0002-1529-0085

2. Dr. en Antropología. Docente-investigador Universidad de Chile. Santiago, Chile. ngissi@uchile.cl, orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5059-7691>

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo hacer una revisión sobre las migraciones en perspectiva histórica y comparada entre 1990 y 2019, del Mercado Común del Sur (Mercosur) y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El Mercosur y el TLCAN son dos de los más importantes modelos de integración regional en los que participan México y Argentina. Aunque estas iniciativas han evolucionado de manera distinta, ambas se ajustan a lo que se ha denominado integración económica en el marco del nuevo regionalismo, producto de las transformaciones políticas y económicas globales de mitad de la década de 1980. El contexto y el punto de partida de estos acuerdos son algunos de los elementos que tienen en común, sin embargo, sus formas de abordar las decisiones migratorias, han sido distintas. En el Mercosur, se fortaleció desde el 2000 al 2015, la inclusión de decisiones sobre migración como parte de la integración económica y política del bloque; al contrario, en el TLCAN, hay una separación entre un acuerdo económico y un acuerdo migratorio; entre la libre circulación de bienes y mercancías y la libre circulación de personas y de trabajadores.

Palabras clave: Integración regional. Estado. Migración internacional. TLCAN. Mercosur.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo revisar as migrações, desde uma perspectiva histórica e comparativa, entre 1990 e 2019, do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta). O Mercosul e o Nafta são dois dos mais importantes modelos de integração regional de que participam México e Argentina. Embora essas iniciativas tenham evoluído de forma diferente, ambas conformam o que se denomina integração econômica no marco do novo regionalismo, produto das transformações políticas e econômicas globais de meados da década de 1980. O contexto e o ponto de partida Estes acordos são alguns dos elementos que têm em comum, mas as suas formas de abordar as decisões de imigração têm sido diferentes. No Mercosul, a inclusão das decisões sobre migração como parte da integração econômica e política do bloco foi fortalecida de 2000 a 2015; Ao contrário, no NAFTA, há uma separação entre um acordo econômico e um acordo de imigração; entre a livre circulação de mercadorias e mercadorias e a livre circulação de pessoas e trabalhadores.

Palavras-chave: Integração regional. Estado. Migração internacional. NAFTA. Mercosul.

ABSTRACT

This article aims to review migrations from a historical and comparative perspective, between 1990 and 2019, of the Common Market of the South (Mercosur) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Mercosur and NAFTA are two of the most important regional integration models in which Mexico and Argentina participate. Although these initiatives have evolved differently, both conform to what has been called economic integration within the framework of the new regionalism, a product of the global political and economic transformations of the mid-1980s. The context and the starting point These agreements are some of the elements that they have in common, however, their ways of approaching immigration decisions have been different. In Mercosur, the inclusion of decisions on migration as part of the economic and political integration of the bloc was strengthened from 2000 to 2015; On the contrary, in NAFTA, there is a separation between an economic agreement and an immigration agreement; between the free movement of goods and merchandise and the free movement of people and workers.

Keywords: Regional integration. State. International migration. NAFTA. Mercosur.

Introducción

Los mecanismos de integración regional son espacios políticos que extralimitan las fronteras de los Estados, son el resultado de acuerdos interestatales y de la decisión voluntaria de los Estados de expandir la política nacional y ampliar los marcos de decisión. El auge de los mecanismos de integración regional se convierte en un elemento clave de la gestión de la política exterior de México y de Argentina durante la década de 1990, tiempo en el que se desarrollan las dos iniciativas de integración regional que analizamos en este artículo y que vale la pena abordarlas luego de casi treinta años de existencia.

La integración regional se ha convertido en uno de los espacios de despliegue de la política internacional de los Estados. Su evolución ha consistido en innovaciones institucionales para la deliberación y la toma de decisiones, así como en el avance de las agendas comunitarias. Las discusiones sobre la profundización de los vínculos interestatales, ha mar-

cado el debate en relación con los límites entre la integración económica y la política y, uno de los asuntos que mejor da cuenta de esto y que más controversias genera en los contextos regionales, es el tema migratorio.

La migración es uno de los fenómenos a través de los cuales se explicita la autonomía estatal y las facultades soberanas de los Estados. La monopolización de los medios legítimos de la movilidad es el atributo que detentan exclusivamente los Estados nacionales para regular y controlar los flujos migratorios en sus fronteras (TORPEY, 2000). Esta capacidad es una de las competencias de los Estados en la perspectiva de la soberanía territorial y política.

En relación con esto, el centro de análisis de este artículo, es el rastreo de las características de los debates y las decisiones sobre el fenómeno migratorio en el Mercosur y en el TLCAN, particularmente desde los aportes y posturas de México y Argentina respectivamente. La información que se utilizó para el desarrollo de este estudio proviene de documentos históricos y del repositorio normativo del TLCAN y del Mercosur, así como declaraciones emitidas por actores gubernamentales sobre el tema de interés, y algunas entrevistas de expertos en el lapso de 1990 a 2017, período de desarrollo de la investigación a la que da lugar este artículo, pero haciendo alusión a algunos acontecimientos hasta el año 2019 que resultan significativos para el entendimiento del objeto de este estudio.

El TLCAN y el Mercosur: tensiones entre apertura económica e integración profunda

La decisión de ser parte de procesos regionales de integración está sujeta a la orientación de la política exterior de los Estados nacionales. La iniciativa de sumarse a acuerdos asociativos responde a la necesidad de los países de articularse con las dinámicas internacionales, asegurando los intereses y las facultades domésticas. Mantener el respeto de la soberanía se concreta en el modelo institucional del nivel regional, definido mediante los mecanismos para la toma e implementación de las decisiones.

La estructura institucional se consolida de acuerdo a los procedimientos internos y a las instancias que se crean para articular los intereses y las decisiones comunes de los Estados Parte. Tanto en el Mercosur como en el TLCAN existe un modelo intergubernamental. Esta elección se ha respaldado en el argumento de la soberanía y de la importancia de mantener la autonomía.

Sin embargo, partiendo del hecho de que la integración regional es un proceso que se desarrolla de acuerdo a las condiciones históricas domésticas e internacionales y pese al entendimiento que promueven la articulación de intereses interestatales, existen algunas agendas comunes que resultan ser más controversiales que otras y que representan mayores obstáculos para ser tratadas en el ámbito regional. Es el caso de la cuestión migratoria, un asunto que suele entenderse como el complemento de los procesos de integración económica y el mejor indicador de la profundización política de las iniciativas regionales o, al contrario, una de las decisiones más lesivas para la autonomía de los Estados y que deja en evidencia las asimetrías de poder entre los socios de acuerdos de integración.

Decisiones y debates sobre migración en el TLCAN: las posturas de México

El TLCAN fue un acuerdo económico que no logró transitar hacia la profundización de las agendas trilaterales. La defensa de un contrato económico cerrado bloqueó las posibilidades de adherir asuntos regionales como la migración laboral e irregular. Dentro del desarrollo del Tratado y de la definición de su estructura institucional, no existió la posibilidad de encaminar este acuerdo hacia soluciones que integraran a los trabajadores migratorios como parte de los factores productivos, aspecto también lejano dentro de los términos y contexto de negociación del nuevo Acuerdo Estados Unidos – México- Canadá (AEUMC).

El fenómeno migratorio en la región del Norteamérica es uno de los más complejos a escala mundial. El flujo regular e irregular de personas desde y a través de México hacia los Estados Unidos y en menor medida Canadá, es uno de los más importantes globalmente³. A pesar de los impactos demográficos, económicos y políticos de las migraciones internacionales entre los países del Norte, éste sigue siendo un asunto que no logran coordinarse regionalmente y que, al contrario, se encuentra hoy en una de sus peores crisis.

En el marco de las negociaciones del TLCAN, la cuestión migratoria hizo parte de los más importantes debates académicos y políticos. Los términos del acuerdo tuvieron como principio la no incorporación de decisiones relacionadas con la libre circulación de trabajadores ni con la búsqueda de soluciones al tema de las migraciones irregulares. Uno de los argumentos más fuertes para defender esta posición fue la naturaleza del Tratado, negociado sobre la base de un contrato comercial que facilitara las inversiones y el intercambio económico entre los países Partes.

Dentro del TLCAN se incorporaron medidas importantes para normar el ingreso de personas a los territorios de los Estados Partes con la intención de desarrollar actividades económicas referidas a los objetivos del Tratado. En el artículo 1603 del TLCAN se regulaba el procedimiento de entradas temporales, que consiste en la autorización del ingreso de personas de negocios, siempre y cuando se cumpliera con todas las condiciones establecidas por las políticas y las autoridades migratorias. En el desarrollo de estos procesos y procedimientos se respeta la discrecionalidad de cada Estado en esta materia.

Aunque las decisiones aplicarían para los tres países, estas consideraciones responden a la adecuación de los requerimientos migratorios de Estados Unidos para facilitar el movimiento del capital humano calificado para desarrollar las operaciones comerciales del Tratado. En otras palabras, no se crean canales regionales para el desarrollo de la movilidad laboral, sino que se les asigna un procedimiento especial dentro de las categorías migratorias especializadas de la política de los Estados Unidos. En síntesis, “El TLCAN avanza en la libre movilidad del capital, mercancías, servicios, inversiones, personas de negocios, pero excluye la movilidad del factor mano de obra” (SANDOVAL, 2000, p. 64).

Para la coordinación de las cuestiones técnicas - migratorias se propuso dentro del articulado del TLCAN la creación de un Grupo de Tra-

3. Según la OIM se estima que aproximadamente un millón de mexicanos (documentados y no documentados) migran hacia Estados Unidos cada año. Once millones de personas nacidas en México viven en ese país; y, en términos de la condición de país de tránsito, aunque no existen datos oficiales, se calcula que alrededor de cuatrocientas mil personas principalmente procedentes de Centroamérica, cruzan la frontera sur de México para llegar a Estados Unidos (OIM, 2014).

bajo, conformado por representantes de cada uno de los Países Partes, incluyendo funcionarios responsables del tema migratorio. Uno de los objetivos de este grupo sería la “elaboración de medidas que faciliten aún más la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad” (TLCAN, 1993, Artículo 1605).

Por entrada temporal se entenderá la entrada de una persona de negocios de una Parte a territorio de otra Parte sin la intención de establecer residencia permanente; y por persona de negocios, se define un ciudadano de alguno de los países miembros que participa en el comercio de bienes, prestación de servicios, o en actividades de inversión (TLCAN, 1993: Artículo 1608). La mención al asunto de la prestación de servicios es importante en este tratado de libre comercio porque es el elemento que permite la inclusión de la movilidad profesional como una categoría ligada a la migración calificada o del tránsito de profesionales (RODRÍGUEZ, 2013) que sirvió de insumo para la creación de la visa TN⁴ o visa TLCAN.

Los servicios profesionales en el TLCAN se abarcan desde dos perspectivas: 1) desde el comercio transfronterizo de servicios y 2) como parte de las categorías de entrada temporal de personas de negocios. Los servicios profesionales se definen como la prestación de un servicio que requiere educación superior especializada, cuyo ejercicio es autorizado o restringido por los Países Partes (TLCAN, 1993, Artículo 1213).

Esta decisión se complementó con un apéndice (TLCAN, 1993, Apéndice 1603.D.1) dentro del cual se enlistaron las profesiones que serían tenidas en cuenta para el ingreso temporal de personas para la prestación de servicios en algunas áreas específicas. Más de sesenta profesiones fueron incluidas y se agruparon en cuatro secciones: científicos, profesionales en general, profesiones médicas y profesores. Los requisitos para acreditar la condición de profesional son la presentación del título y/o la licencia profesional válida para el lugar donde sería ejercido el empleo (RODRÍGUEZ, 2013, p. 202).

La determinación en relación con la migración calificada ajustó el sistema estadounidense de visas para personas “no inmigrantes”. Las nuevas categorías promovidas por vía del TLCAN empezaron a hacer parte del tráfico migratorio autorizado y regulado. “Las visas TN, creadas *ex professo* para el TLCAN, que autorizan la ocupación temporal de profesionales en las categorías ocupacionales enlistadas en el tratado y (...) las visas E1 y E2⁵ destinadas a actividades empresariales, comerciales y financieras respectivamente” (RODRÍGUEZ, 2013, p. 202).

La visa TN tiene la característica de ser otorgada a personas de México o de Canadá con profesiones altamente calificadas y con una propuesta laboral de tiempo completo o de medio tiempo de un empleador en Estados Unidos. Los empleadores de trabajadores extranjeros deben tener certificaciones laborales debidamente legalizadas y ser capaces de demostrar la cualificación del postulante para el empleo y la no disponibilidad de profesionales nacionales para cubrirlo. En síntesis, “El TLCAN avanza en la libre movilidad del capital, mercancías, servicios, inversiones, personas de negocios, pero excluye la movilidad del factor mano de obra” (SANDOVAL, 2000, p. 64).

4. Visa TN (Trade National).

5. Esta visa ha existido antes que la visa del TN, pero ha cumplido una función similar de coordinar el ingreso de personas procedentes de países con los que Estados Unidos tiene acuerdos comerciales formales.

Aunque los criterios de la visa se estandarizaron en el TLCAN, existe un trato distinto para los ciudadanos mexicanos y los canadienses. La visa TN se subdivide en TN-1 para Canadá y TN-2 para México. La solicitud de la visa TN-2 desde México sigue varios procedimientos: 1) es tramitada por los servicios consulares de Estados Unidos en México, 2) debe mantenerse dentro de las cuotas establecidas por este país (5.500 visas por año), criterio y límite cuantitativo que sólo estableció Estados Unidos, y 3) debe contar con una invitación formal del empleador.

La ausencia de decisiones regionales sobre migración en el escenario del TLCAN hace que este sea un asunto tratado por medio de las relaciones bilaterales, más intensas con Estados Unidos, pero también con ciertas particularidades con Canadá. Después de la puesta en marcha del Tratado en 1994 se intensificaron los flujos laborales hacia Canadá, las peticiones de residencia permanente y temporal, así como las solicitudes de refugio. Por esta razón, desde el año 2009 se empezaron a endurecer las condiciones de entrada para los mexicanos y se impuso una visa para los viajeros procedentes de México (VEREA, 2010). Esta medida caducó en el año 2016, momento en el que el gobierno canadiense decidió la eliminación de este requisito como un gesto del mejoramiento de las relaciones bilaterales entre ambos países.

A pesar de que México accedió a la demanda de no incluir el tema de la circulación de trabajadores, en la etapa de negociación inicial del Tratado, hubo presiones internas desde el sector político parlamentario para que esta cuestión se introdujera en las agendas junto con los temas laborales y medioambientales, dos asuntos no considerados al principio, pero incorporados posteriormente como acuerdos paralelos.

Sostenemos que los nuevos acuerdos deben incluir, adicionalmente a los apartados estrictamente comerciales (...), otros capítulos de importancia fundamental para la defensa del interés nacional, especialmente en lo relativo a estándares ambientales y laborales (...) y un capítulo especial sobre regulaciones en materia de migración, que permitiera sancionar, en un tratado internacional, los derechos humanos, sociales y laborales de los mexicanos residentes en los E.U y facilitar flujos migratorios con pleno respeto a las normas internacionales (CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN LV LEGISLATURA, 1992).

De acuerdo con lo anterior, no sólo se concibe la importancia de la migración de trabajadores sino la movilidad regional en una perspectiva amplia, que conforme al respeto de los derechos humanos y a las normativas internacionales resuelva la situación legal de los mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos, así como el emprendimiento de mejores estrategias que permitan los flujos ordenados de personas en aras de fomentar una integración económica regional más profunda⁶.

Los debates propuestos sobre la ampliación de la agenda en la integración estaban sujetos a críticas que develaban cómo el acuerdo dependía de las voluntades de los tres gobiernos, y que pese a justificar su naturaleza exclusivamente económica, se habían adicionado temas que no sólo tenían que ver con el comercio, los servicios y la inversión, sino que impactaban en las políticas sociales de los Estados miembros. De allí que desde los debates parlamentarios se expusiera la necesidad de tratar la problemática de millones de trabajadores migrantes como un asunto de índole económica, política, social y de responsabilidad bilateral y regio-

6. El 25 de mayo del 2011 se expide la nueva ley de migraciones mexicana. Dentro de las primeras disposiciones preliminares hay un reconocimiento de la importancia de atender de manera integral y en todas sus modalidades el fenómeno migratorio. De la misma manera, el respeto por los derechos humanos; el principio de reciprocidad (garantizar los mismos derechos que son reclamados para sus ciudadanos en el exterior); la corresponsabilidad consistente en la vinculación de autoridades nacionales y extranjeras para la gestión de esta cuestión; la facilitación de la movilidad internacional de personas con orden y seguridad; y la complementariedad de los mercados laborales en la región, son algunos de los asuntos más destacados.

nal (CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN LV LEGISLATURA, 1992), así como la inclusión de la circulación de trabajadores como parte de los factores de producción y en consonancia con la naturaleza económica del Tratado. La discusión sobre el asunto migratorio al final se redujo a un problema de seguridad para los Estados Unidos y como un asunto de responsabilidad de cada Estado.

Durante el gobierno de Fox se planteó la posibilidad de apertura del Tratado para que permitiría articular las soluciones binacionales para la migración regional. Un acuerdo migratorio integral con los Estados Unidos requería de soluciones estructurales. Los principales elementos que definían la propuesta de Fox eran: 1) regularización de migrantes mexicanos indocumentados, 2) acuerdos para trabajadores temporales, 3) seguridad en la frontera, 4) aumento de visas permanentes para mexicanos, y 5) desarrollo económico y canalización de recursos a zonas expulsoras (CASTAÑEDA, 2001).

Durante el gobierno de Fox se impulsó la idea de un acuerdo migratorio dentro del TLCAN, mediante la estrategia de un NAFTA *plus*, que tenía como objetivo la profundización de la integración en varios aspectos: a) expandir la libertad del comercio y la inversión a otras esferas; b) armonizar las políticas públicas con los objetivos del tratado; y c) definir un acuerdo migratorio que regulara el movimiento migratorio de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos y Canadá (NOVELO, 2004, p. 226).

Estas iniciativas, impulsadas en los gobiernos de Fox y Bush, venían tomando fuerza al punto que el presidente mexicano logró un espacio en el Congreso de los Estados Unidos para exponer la necesidad de un acuerdo migratorio para la regularización de los migrantes mexicanos en territorio estadounidense. Las resistencias se manifestaron por parte de sectores políticos y sociales conservadores de ese país. Los argumentos principales en contra, redundaban en pronunciamientos xenófobos, racistas y, en algunos casos, a la apelación de la naturaleza cerrada del Tratado dentro del cual no se había considerado la ampliación de las libertades a otros factores productivos más allá del comercio y la inversión (NOVELO, 2004), argumentos vigentes en el marco del actual gobierno de Donald Trump y que se reflejan en la gestión de medidas duras en contra de los migrantes de origen latinoamericano.

La coyuntura del 11S, la resistencia de grupos políticos nacionales y los obstáculos para la gestión multilateral de la migración, frustraron las aspiraciones de Fox en esta materia. Dentro de la agenda de discusión de los líderes del Norte la migración irregular no ha sido un tema central, a causa de las controversias que genera y de los obstáculos que se producen por la importancia que se le adjudica al asunto de la seguridad, aspecto que termina direccionando la política migratoria estadounidense hacia la *securitización* de las fronteras y el control militar de los flujos migratorios irregulares (NOVELO, 2004; MENDOZA, 2005).

La más reciente discusión sobre el TLCAN y las migraciones se da durante las elecciones presidenciales del 2016 con Donald Trump como candidato republicano y luego presidente de los Estados Unidos. Uno de los puntos centrales de los debates de la campaña fueron las propuestas en

relación con las políticas migratorias que, continúan en la línea de la criminalización y la seguridad. En referencia al TLCAN, se cuestionan los alcances del acuerdo, se plantea una limitación al intercambio económico entre los países, y, en consecuencia, el momento más actual del Tratado aleja las posibilidades de dar pasos hacia las decisiones en torno a la migración regional de trabajadores y las soluciones políticas y consensuadas (no militares y arbitrarias) a la migración irregular.

La propuesta de Trump de una reforma migratoria para los Estados Unidos contiene: la eliminación del derecho de ciudadanía por nacimiento, el reforzamiento de la seguridad fronteriza, y el endurecimiento de los requerimientos para las solicitudes de refugio (ROYO y UREÑA, 2015, p. 5). La retórica de Trump se ha caracterizado por argumentos de carácter nacionalista, de una visión de las migraciones en una perspectiva de *securitización*⁷ y la criminalización de inmigrantes de procedencia de países latinoamericanos y musulmanes. La idea de un país para los estadounidenses, de un gobierno que defienda los intereses nacionales, de la protección de los trabajadores y de la inversión norteamericana, son algunas de las cuestiones que se exponen en sus discursos y en sus tempranas decisiones al frente del poder ejecutivo con repercusiones directas sobre la integración regional y la globalización.

En el discurso público del presidente de los Estados Unidos se ha hecho una explícita vinculación entre el TLCAN, la inmigración y la seguridad fronteriza⁸ que pone trabas a las limitadas decisiones sobre migración profesional y de negocios, y a las posibles aspiraciones de ampliar el alcance migratorio del Tratado y del reconocimiento de la importancia de este fenómeno para la región.

Una medida reciente, la renegociación del TLCAN acorde con su política proteccionista de la producción y de la inversión nacional estadounidense, deja entrever la naturaleza de la gestión de las relaciones regionales, el centralismo del discurso nacionalista en procesos de negociación trilateral es un aspecto que se profundiza con el gobierno actual pero que ha estado latente en la relación de los países que conformaron el TLCAN y que continúan asociados a través de un nuevo acuerdo comercial revisado en algunos aspectos sustanciales, pero todavía más cerrado a la disposición de una integración regional profunda.

Las políticas del Trump presidente han sido más explícitas aun que las promesas de campaña del Trump candidato. Desapareció su populismo económico de distribución y asumió un neoliberalismo hiper-reaccionario de reconocimiento, respaldando jerarquías de estatus y prohibiendo primero los viajes de nativos de siete países musulmanes (Siria, Iraq, Irán, Libia, Somalia, Sudán y Yemen) y más tarde también de Venezuela, políticas características de un nacionalismo étnico de sesgo excluyente (FRASER, 2019).

La separación de las familias, la reclusión de adultos y niños en condiciones indignas en centros de detención de migrantes, las amenazas de deportaciones masivas, las redadas en los hogares y lugares de trabajo, el ensanche de la *Border Patrol* con más agentes y la expulsión del país de las personas con casos pendientes por violación a la legislación migratoria, han caracterizado su política migratoria. De hecho, 267.258 migrantes

7. El día 27 de enero de 2017, el presidente Donald Trump emitió una decisión ejecutiva dentro de la cual decretaba el cierre de las fronteras de Estados Unidos para ciudadanos procedentes de países de mayoría musulmana y refugiados. Los países afectados serían: Irán, Sudán, Yemen, Siria, Libia e Irak. Esta decisión se respaldó en argumentos que aparentemente defienden la seguridad de los Estados Unidos citando en su discurso a las víctimas del atentado del 11 de septiembre de 2001 (BASSETS, 2017). Esta medida fue finalmente bloqueada por un tribunal de apelaciones de Estados Unidos, pero demuestra claramente el tinte de la política migratoria en este gobierno.

8. "We're going to start some negotiations having to do with NAFTA," Trump said. "Anybody ever hear of NAFTA?" he said. "I ran a campaign somewhat based on NAFTA. But we're going to start renegotiating on NAFTA, on immigration, on security at the border." (BRADNER, 2017).

fueron deportados durante el año 2019 por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, en inglés), que presume de haber duplicado el número de familias expulsadas (SERNA, 2019).

Este endurecimiento de los controles migratorios se ha justificado sosteniendo que los trabajadores inmigrantes poco calificados compiten por los puestos de trabajo estadounidenses y provocan que los salarios bajen para todos los empleados. Estas medidas han contado con el apoyo de la institucionalidad estadounidense, como el Tribunal Supremo de Estados Unidos, que ha permitido que se pongan en práctica normas que prohíbe que los inmigrantes legales que reciban ayudas sociales, como bonos de comida o asistencia gratuita médica, puedan optar a la residencia permanente, la *Green Card* o “visado de diversidad”. También está por saber qué sucederá con los más de 10 millones de extranjeros sin papeles que residen en el país, la mitad de los cuales ha vivido en EE. UU. por más de una década. El miedo y la crueldad han reemplazado el humanitarismo, protección y reunificación de la familia. Un punto central han sido los avances y retrocesos en el deseo de Trump de ampliar la construcción del muro en la frontera sur (HINES, 2019).

Decisiones y debates del Mercosur en materia migratoria⁹: las posturas de Argentina

En el Mercosur, el Tratado de Asunción planteó las condiciones para la conformación de un mercado común que permitiera la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos mediante la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías (ALFONSO, 2012). En esta primera etapa de negociación, la movilidad estaba sujeta a la variable económica de factores de producción.

En 1992, mediante el Cronograma de Las Leñas, se introducen algunos temas migratorios desde una perspectiva económica, laboral y fronteriza. Este instrumento sirvió para establecer las condiciones de la cooperación en materia civil, comercial, laboral y administrativa (CMC/DEC.005/92)¹⁰. En ese mismo año se inicia el debate sobre la integración fronteriza mediante la decisión CMC/DEC.9/92 para instrumentar los controles integrados en la frontera que facilitara el libre flujo de bienes y mercancías. Este fue un insumo importante para la formulación de la primera versión del Acuerdo de Recife de 1993 (CMC/DEC.005/93).

En 1994 y tras la definición de la estructura institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto), se conforma el subgrupo de trabajo 10 (SGT 10) responsable de los asuntos laborales, empleo y seguridad social. Este espacio se caracterizó por moverse en un marco conceptual que no consideró la inclusión de la libre circulación de personas como parte de las negociaciones regionales, y sus aportes quedaron reducidos al estudio de las condiciones de trabajo en las esferas nacionales y en las regiones de frontera (PÉREZ VICHICH, 2007).

Un hecho importante que permitió el avance del abordaje comunitario sobre la temática migratoria fue la creación de la Reunión de Ministros del Interior (RMI) mediante la decisión CMC/DEC.007/96. El objetivo central de este espacio era el avance del proceso de integración

9. Por la amplia información y documentación con la que se cuenta en el Mercosur en este apartado se tendrán únicamente en cuenta las decisiones que en materia migratoria se han tomado desde el Consejo del Mercado Común (CMC), como parte de los acuerdos emanados de la Reunión de Ministros del Interior y de las recomendaciones del Foro Especializado Migratorio.

10. En adelante la referencia a las decisiones tendrán este formato CMC que corresponde a Consejo del Mercado Común.

regional bajo la responsabilidad de funcionarios de nivel ministerial que articularan mecanismos e intereses de su competencia, entre ellos los temas de seguridad. Sin embargo, poco a poco se fue desarrollando en su seno un amplio debate sobre la cuestión migratoria.

Las primeras propuestas en relación con el manejo de fronteras tenían que ver con La Reglamentación del Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo (CMC/DEC.014/00), que Conforme a la decisión CMC/DEC.15/00 y CMC/DEC.14/00 establecieron las bases para la implementación de ese régimen, exponiendo la voluntad de los Estados Partes para acordar soluciones jurídicas y cooperar en torno a intereses referentes al control migratorio en el Mercosur¹¹. Coherente con la medida anterior, en el 2000 se revisa y se hacen ajustes al Acuerdo de Recife, con el fin de hacer más eficiente el flujo de bienes, mercancías y personas, estableciendo procedimientos técnicos y operativos para la regulación de las fronteras de los países signatarios. A este acuerdo se le hace una complementación en materia migratoria en el año 2012 y 2014 (CMC/DEC.07/12 y CMC/DEC.018/14).

De la mano con la propuesta de manejo integrado de fronteras, también en el año 2000 se promueve la exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración (CMC/DEC.044/00); la exención de visado para la permanencia hasta de noventa días en alguno de los Estados Partes (CMC/DEC.048/00); y la instalación de canales privilegiados en los aeropuertos que permitiera un trato preferencial a los ciudadanos del Mercosur (CMC/DEC.046/00 y CMC/DEC.047/00).

Como puede observarse hasta aquí, las principales decisiones en materia migratoria en la primera década de operación del Mercosur se desarrollaron con el propósito de facilitar la circulación de los factores productivos (incluido el flujo de trabajadores) y la homologación de procedimientos administrativos y logísticos para el tratamiento del tema migratorio en cada uno de los Estados Partes. “El acuerdo Mercosur lo que diseña es un mercado común, y entonces para una categoría de integración, mercado común, corresponde qué nivel de libertad de circulación de trabajadores, no se hablaba de circulación de personas en general, sólo de trabajadores, todavía como una categoría económica, puramente económica” (PÉREZ, comunicación personal, mayo 2 de 2016).

Las declaraciones conjuntas de los países miembros sobre temas tales como la Institución del Refugio y la Declaración de Asunción sobre Tráfico de Personas en 2001, evidenciaron el compromiso del Mercosur con la dimensión migratoria y la necesidad de articular intereses y esfuerzos comunes en esta materia¹².

Los Acuerdos de Residencia (CMC/DEC.028/02) inauguran una etapa en el desarrollo del Mercosur y en el tratamiento de la variable migratoria. Estos acuerdos se convirtieron en el medio que consolidó el discurso y los instrumentos jurídicos para la facilitación de los trámites migratorios y de la regularización de migrantes en los Estados Partes. Esta decisión comunitaria permitió hacer una transición de la categoría de movilidad laboral y cooperación administrativa, a una más amplia, dentro de la cual el criterio de la ciudadanía es la variable que facilita la circulación de personas entre los países del Mercosur.

11. Las decisiones CMC/DEC.18/99 y CMC/DEC.19/99 y fueron los insumos para las decisiones finales del año 2000.

12. El 10 de noviembre del 2000 se firma en Río de Janeiro la Declaración sobre la Institución del Refugio que comprometía al Mercosur al tratamiento de los refugiados conforme a la normatividad internacional y a los Derechos Humanos.

Dos fueron los antecedentes más importantes para la formulación de los Acuerdos de Residencia: 1) la presentación de un proyecto de amnistía migratoria por parte de la delegación de Brasil, en una reunión del Grupo Migratorio del Mercosur en agosto de 2002, y 2) las iniciativas que exponían la importancia del tratamiento diferencial favorable a los ciudadanos del Mercosur en procesos de tramitación y regularización migratoria en territorio de los países pertenecientes al Mercosur, sin que existiera la obligación de egresar del país para la gestión de dichos trámites (ALFONSO, 2012, p. 49).

Tras la propuesta de la delegación brasileña, el grupo de trabajo de la Argentina asume un liderazgo representativo para incentivar esta iniciativa¹³. En la RMI del 30 de agosto del 2002 se planteó dentro de la agenda de discusión el asunto de la “Amnistía Migratoria”. La delegación de la Argentina propuso no hablar de Amnistía sino de Regularización, término que permitía el planteamiento de una política menos coyuntural y sin límites de tiempo (Memoria Institucional RMI, s.f, p. 27); en otros términos, sería una política permanente del bloque y de los países miembros que logró consolidarse en el proyecto de los Acuerdos de Residencia, presentado por ese país y aprobado posteriormente por el resto de los miembros del bloque.

Estos Acuerdos se justificaban como una decisión que aportaba al objetivo de la profundización del proceso de integración por medio de la implementación de un discurso y una política regional que abría el camino a la libre circulación de personas y a la regularización de migrantes, temas que empezaban a tomar un impulso fuerte en la RMI.

En el Acuerdo de Regularización Migratoria en el Estado de Residencia ya no era el tipo de actividad que realizaba el solicitante la que determinaba el procedimiento para aplicar a ella, sino únicamente la nacionalidad. Además, los países se comprometían a asegurar el acceso pleno a las mismas libertades y derechos civiles, sociales, culturales y económicos que tienen los ciudadanos del país receptor.

En este contexto, las declaraciones de los gobiernos del Mercosur en relación con los Acuerdos de Residencia redundaban sobre tres aspectos fundamentales: la conformación de un espacio regional de libre circulación, el trato a los migrantes conforme a los derechos humanos, y el respeto por la legislación interna de los Estados receptores¹⁴. Así lo expresa Mónica Elsa García, Directora de Migraciones Internacionales de la Argentina:

Una gran diferencia, y es lo que para mí es un avance del Mercosur, es que en la Comunidad Andina las facilitaciones migratorias para sus miembros deben tener un criterio, por ejemplo, el tener un trabajo. En el acuerdo de residencia se eliminó ese requisito; ya no se necesita acreditar ser estudiante, ni ser rentista, ni ser... simplemente ser nacional, o sea, es un avance porque se le otorga derechos más allá de para qué va a ir a residir a alguno de estos países. Entonces, los avances en el ámbito del Mercosur son la base para avanzar en la incorporación de otros derechos hacia la ciudadanía sudamericana hacia un concepto mucho más amplio de lo que implica derechos ciudadanos; una participación política, también es un... el acervo cultural común que existe. Se va avanzando, o sea, no hay nada definido, pero se va avanzando paulatinamente en ese sentido (GARCÍA, comunicación personal, mayo 30 de 2016)

Lo pactado en los Acuerdos de Residencia se ha presentado como uno de los mayores logros del Mercosur; no sólo por haber logrado tran-

13. Las decisiones y los debates sobre el tema migratorio en el Mercosur, analizados desde la relación de la Argentina con el bloque, genera elementos importantes para la definición de las políticas migratorias de ese país y de su posición sobre las migraciones internacionales y regionales. La vinculación de la Argentina al acuerdo de integración del Mercosur ha tenido impactos sobre la estructura jurídica y la formulación de políticas públicas para el tratamiento de las migraciones intrarregionales (MAGUID, 2005). Ejemplo de esto fue la firma de los Acuerdos de Residencia, los cuales no sólo representaron una decisión fundamental para el tratamiento regional de la movilidad poblacional (DOMENECH, 2007; MODOLO, 2012), sino que se convirtieron en un insumo de la nueva política migratoria de Argentina y del desarrollo del programa de regularización migratoria “Patria Grande”.

14. En el artículo 3 de los Acuerdos de Residencia se defiende la idea según la cual se deben respetar las categorías migratorias establecidas en las legislaciones nacionales, para determinar el proceso de concesión de residencia o cualquier otro estatus migratorio.

sitar de las clasificaciones migratorias ordinarias a un único criterio universal otorgado por la nacionalidad, sino también porque esta fue una propuesta que expuso el compromiso colectivo con los Derechos Humanos y con el acceso a los derechos básicos por parte de los ciudadanos “mercosureños”, en cualquiera de los países pertenecientes al bloque.

La Declaración de Principios Migratorios del año 2004 expone la vocación y los propósitos del bloque relacionados con la temática migratoria y con los avances que los acuerdos del 2002 hicieron posibles. El diálogo multilateral, el respeto por los Derechos Humanos¹⁵, la importancia de la regularización de los migrantes, la reciprocidad entre los Países Partes y el reconocimiento de la migración como un fenómeno que enriquece el diálogo cultural, son menciones que ponen en evidencia el avance discursivo del Mercosur sobre las migraciones internacionales y su rol en el ámbito de la integración regional.

Luego del debate de esos años y de los Acuerdos de Residencia, la más reciente decisión en materia migratoria en el Mercosur fue el Estatuto de Ciudadanía formulado del 2010 (CMC/DEC. 64/10). Tuvo un precedente importante en la decisión CMC/DEC. 63/10, dentro de la cual se hace una mención explícita de la intención de profundizar el proceso de integración regional, mediante el impulso de la ciudadanía mercosureña y el fomento de la identidad cultural entre los países del bloque.

Sin duda, todos y cada uno de los avances en materia migratoria coinciden con el liderazgo de Argentina en el Mercosur y la postura particular de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner sobre los procesos de integración. Es durante el gobierno de Néstor Kirchner que se impulsa el Mercosur, no sólo como iniciativa económica, sino también de integración política. En palabras del mandatario: “Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social” (KIRCHNER, 2003). Esto generó puentes que acercaron las relaciones entre Brasil y Argentina, históricamente tensas, y fue la base de propuestas latinoamericanas de integración que tomaron forma en el 2004, a través de la creación de la Unidad de Naciones Suramericanas (UNASUR), iniciativa dentro de la cual el gobierno argentino asumió un importante papel, así como en la ampliación de las agendas del Mercosur. Al respecto Kirchner defendía que:

El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional (KIRCHNER, 2003).

El papel del Mercosur ocupó un lugar importante dentro de los discursos presidenciales sobre política exterior. Para Néstor Kirchner la integración, además de ser un instrumento estratégico para la inserción económica mundial, era un espacio en el que debían entrelazarse las agendas domésticas con las decisiones y políticas de carácter regional. Para él, todos los países pertenecientes al bloque tenían realidades y problemas similares que atender: empleo, inclusión, medio ambiente, competitividad

15. En el año 2005 se hace la Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el Mercosur y en los Estados Asociados.

internacional e inserción económica en el mundo; todos asuntos presentes en las agendas nacionales, y que, a través de los esfuerzos regionales articulados podrían atenderse de manera más efectiva.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) es un *continuum* en muchos aspectos del gobierno que la precedió. En el ámbito de la política exterior esto se evidencia en el mantenimiento de muchas de las agendas que se venían desarrollando, pero también en la permanencia de los funcionarios encargados de las relaciones exteriores, principalmente en la ratificación del Canciller de la Nación. La integración regional siguió jugando un papel clave dentro de las estrategias de fortalecimiento de las relaciones con los países latinoamericanos. El Mercosur se mantuvo como la iniciativa a través de la cual se gestionaban muchos de los intereses económicos del país, así como el mecanismo que logró acercar a Brasil y Argentina como los dos socios más importantes del bloque.

Los discursos sobre la integración regional en este gobierno y en el anterior señalaron hacia dónde apuntaban los intereses económicos y políticos de la Argentina. Aunque no existió una confrontación directa con Estados Unidos, en efecto el Mercosur fue la decisión que reflejó la inclinación de la balanza geopolítica hacia América Latina y el alejamiento de la alineación por la que había encaminado Menem al país. En palabras de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner:

Por eso creo que es importante plantearnos hoy como punto de partida la necesidad de construir un nuevo orden regional que dé cuenta de las transformaciones de ese mundo que no volverá a ser el mismo. Y dar cuenta de esta transformación, significa saber que tenemos que relacionarnos, no desde la subordinación, sino desde la colaboración y la cooperación. Asumir ese cambio, significa comprender que el gran desafío es la integración y no la injerencia en los asuntos internos de nuestros países violentando, muchas veces, nuestras soberanías nacionales (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2009).

En la concepción de la presidenta, el esfuerzo de integración regional daba a los países miembros mejores posibilidades de negociación y competencia en el mercado mundial. De allí que su apuesta por la cooperación Sur-Sur haya sido una de las principales banderas de su gobierno. Durante los dos gobiernos de los Kirchner el asunto migratorio cobra gran importancia. Durante el 2003 y 2004 se aprobó una nueva Ley Migratoria para el país con un enfoque en derechos humanos. Esta decisión suma una nueva agenda en las relaciones internacionales en la cual la temática consular y migratoria comienza a ser tema importante dentro de la política exterior y regional del Mercosur.

La era Kirchner llegó a su final con el triunfo electoral de Mauricio Macri en el 2015. Este cambio de liderazgo en la Argentina perfiló un horizonte distinto en la gestión de las relaciones exteriores del país. En relación con los vínculos regionales a través del Mercosur, se promovió desde el discurso oficial la necesidad de mantener las relaciones con el bloque, pero proponiendo algunos ajustes importantes. Para empezar, desde el momento de la toma de posesión del nuevo presidente hay una crítica al lugar que tiene Venezuela dentro de esta alianza y se cuestionan algunas de las situaciones políticas de ese país, las cuales deberían, según Macri, revisarse en el ámbito de las cláusulas democráticas del Mercosur¹⁶.

16. La cláusula democrática del Mercosur se desarrolla en el contexto del Protocolo de Ushuaia firmado en 1998 y en el que se establece la suspensión de cualquiera de los miembros del bloque, en caso de ruptura del orden democrático.

Las diferencias ideológicas del gobierno saliente y entrante se manifestaron en algunas de las discusiones en el Mercosur. Durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, la Argentina lideró la vinculación de Venezuela como socio pleno del bloque. Dentro de los argumentos más importantes, se expuso la importancia estratégica de un miembro que contara con algunas ventajas en el sector energético. Sin embargo, detrás de esto se podía evidenciar la afinidad política entre estos países y el discurso compartido en torno a la integración latinoamericana.

Mauricio Macri expuso en la primera cumbre del Mercosur, en la que participó el 21 de diciembre de 2015, que no pueden tolerarse violaciones a la democracia o a las libertades por parte de ninguno de los países del Mercosur, refiriéndose concretamente a Venezuela y a la situación de algunos miembros de la oposición de ese país que se encuentran privados de la libertad (MASTROPIERRO, 2016, p. 5). Por estas circunstancias, el presidente argentino se opuso rotundamente a que Venezuela asumiera la presidencia *pro tempore* del bloque en el segundo semestre del 2016, lo cual desató una importante crisis interna en el Mercosur, que se tradujo en la suspensión de ese país por el resto de los miembros del bloque, aludiendo incumplimientos técnicos y políticos. Pese a esta situación, Venezuela asumió la presidencia del bloque en junio de 2016 (por primera vez desde su vinculación plena en 2012) hasta diciembre de ese mismo año, cuando hace el traspaso a la Argentina¹⁷.

17. La rotación de la presidencia *pro tempore* del Mercosur se hace conforme al artículo 5 del Protocolo de Ouro Preto, según el cual, esta responsabilidad se asumirá por períodos de seis meses y siguiendo un orden alfabético.

La participación temprana de Macri en el bloque dejó entrever la importancia que se le asignó al Mercosur por parte de este gobierno. Sin embargo, el giro ideológico y el cambio de paradigmas en la Argentina, pero también en otros países miembros como Brasil¹⁸, cuestiona el carácter y el rumbo que el proceso de integración tomará en los próximos años. “Así se expresaba la canciller argentina al anunciar que el presidente tenía claras intenciones de modificar la agenda argentina respecto a las relaciones con la región, un bloque más inclinado al libre comercio que lo propuesto por el Mercosur (MASTROPIERRO, 2016, p. 3).

18. El 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff fue destituida como presidenta de Brasil a través de un proceso de impeachment que duró aproximadamente ocho meses. El poder ejecutivo fue asumido por Michel Temer Vicepresidente, líder del impeachment, antes aliado, ahora enemigo político de la expresidenta (Jiménez Barca, 2016).

En relación con lo anterior, uno de los principios de política exterior que se exponen como fundamentales para la gestión de las relaciones económicas internacionales, es el acercamiento estratégico y no ideológico a las agendas regionales y globales. Así ha sido expresado por Susana Malcorra, Canciller de la Argentina. Durante el gobierno del presidente Macri, dice ella, habrá que hablar de las relaciones exteriores como políticas de Estado, desideologizando lo que se hace. Esto implicará que todo lo que sea favorable a los intereses argentinos será tenido en cuenta (DINATALE y LIOTTI, 2015). Siguiendo esta lógica, uno de los objetivos expuestos por el gobierno de Macri en materia de política exterior es la diversificación de las relaciones, que implica el acercamiento a importantes centros de poder como Estados Unidos y China, sin que esto implique el deterioro de las relaciones regionales.

Sumado a lo anterior, con la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia, se han llevado a cabo algunas modificaciones a la ley 25.871 que ponen en evidencia los posibles virajes de las concepciones sobre las migraciones internacionales del Estado argentino. El decreto 70 de enero de 2017 es la decisión oficial que da cuenta de los ajustes que se hacen a

la ley. Los argumentos que justifican la revisión de la política migratoria argentina se basan en la retórica de la seguridad y la criminalización del tema migratorio. En primer lugar, este decreto cita el derecho que tienen los Estados nacionales para decidir sobre los criterios de admisión y expulsión de no nacionales al territorio (hecho que atenta contra los acuerdos comunitarios). Segundo, se hace una exposición de datos y cifras de criminalidad que comprometen a ciudadanos extranjeros y que ayudan a sustentar una visión de la política migratoria basada en la seguridad¹⁹.

Conclusiones. Migración, integración y fronteras: las distintas vías del TLCAN y del Mercosur

Como se observó en las páginas anteriores, el desarrollo histórico del TLCAN y del Mercosur ha planteado caminos distintos en relación con la incorporación del debate y las decisiones sobre migración en la agenda política y económica regional. Aunque ambas iniciativas plantean la cooperación en asuntos principalmente económicos, la variable de la movilidad poblacional se ha abordado a través de enfoques diferentes.

En el Mercosur, la inclusión de la migración de trabajadores se justificó desde la liberalización de las barreras al comercio y a la inversión. Es decir, el factor trabajo se empezó a considerar parte de los asuntos económicos y una variable complementaria de integración económica. En contraste, en el TLCAN los debates y las decisiones fueron operativas y funcionales con la movilidad selectiva de “agentes del capital”. En las últimas etapas del acuerdo, estas discusiones se expandieron hacia facilitar la movilidad de estudiantes y profesionales, pero lo acordado sigue manteniéndose en el plano de una migración especializada.

De acuerdo con lo anterior y a pesar de las limitaciones de los alcances que han tenido las propuestas sobre movilidad laboral en el Mercosur, la retórica que ha acompañado a esta agenda a través del tiempo (y principalmente en los últimos años) se ha caracterizado por un enfoque *societal*. Los procesos económicos son el producto de las relaciones entre las personas, los recursos y las sociedades. Estas interacciones no pueden entenderse al margen de la inclusión de variables culturales, políticas y sociales como el trasfondo para el desarrollo de la reproducción del sistema económico.

La ampliación de los debates regionales sobre las migraciones en sus distintas dimensiones: laboral, profesional y libre circulación de personas, puede ser un importante indicador de la dialéctica entre lo nacional y lo regional. De estos debates se infieren algunas nociones sobre el territorio y la población, que van desde concepciones tradicionales a una idea de derechos y ciudadanía desnacionalizados y desarrollados en una comunidad regional.

No obstante, al margen de una estructura institucional supranacional, las retóricas sobre la comunidad regional, deja estos propósitos de integración sin un soporte político administrativo, capaz de definir un nivel regional autónomo de decisión independiente de la voluntad de los Estados nacionales y en efecto, cambiante de acuerdo a los giros de las políticas domésticas de los Estados Partes. El déficit de un marco institu-

19. El decreto 70 de 2017 menciona que el total de población carcelaria de origen extranjero es del 21,35%, dato que según lo expuesto en esta decisión es una más de las razones que justifican la regulación inmediata de un procedimiento especial para personas de nacionalidad extranjera.

cional autónomo obliga a que la ejecución de lo decidido dependa de las estructuras políticas y jurídicas nacionales

Lo anterior plantea una paradoja alrededor de los debates sobre los temas migratorios en el Mercosur. Hay deliberaciones y medidas regionales sobre el asunto, es decir, hay una desnacionalización de la construcción retórica del tema migratorio. No obstante, la efectividad de lo acordado depende exclusivamente de los niveles nacionales, los cuales para este tema operarían tanto para la población nacional como para la extranjera. Esto puede plantearse en el ámbito del Mercosur por la ampliación de la agenda de integración y el protagónico papel que la cuestión migratoria ha tomado en los últimos años. Esta situación fue distinta en el desarrollo del TLCAN. El fenómeno migratorio ha tenido un cariz negativo en este Tratado, que sobre la base de la defensa de una cooperación económica justifica la exclusión de la movilidad de personas.

En el TLCAN siempre hubo una disociación entre lo económico y lo político. Este fue el argumento sobre el cual se mantuvo por fuera la ampliación de las agendas hacia aspectos más profundos, entre ellos la movilidad de personas. Las políticas de migración se han interpretado como uno de los marcos jurídicos dependientes del orden estatal y al margen de poderes externos. Hay una doble discursividad sobre este asunto que deviene en contradicciones en torno a la soberanía. Se censuraron las solicitudes de ampliación del TLCAN tendientes a la inclusión de la migración laboral y como puente para la solución de la migración irregular de mexicanos hacia Estados Unidos; pero al mismo tiempo, se demandan acciones bilaterales sobre la frontera para mejorar la seguridad de México, como estrategia de contención del flujo de personas cuyo destino es Estados Unidos.

Las decisiones sobre la gestión de las fronteras no son el resultado de políticas migratorias regionales. La jurisdicción e independencia de cada uno de los países para la aplicación de leyes o normativas sobre migración se respalda en el respeto de la soberanía; pero México y Estados Unidos, en sus papeles de expulsor, receptor y corredor de tránsito de población migrante, se vinculan como actores de un proceso dentro del cual las medidas unilaterales son poco eficientes. Sin embargo, el bilateralismo en esta cuestión no ha servido para el equilibrio de las soberanías legales de ambos países: los intereses estadounidenses centrados en la seguridad y en su postura hegemónica deslegitiman la posición de México como interlocutor válido en este asunto.

La coyuntura política producida tras el arribo de Donald Trump a la presidencia es un suceso que permite cuestionar las características de la noción de región en el proceso de integración que los países del Norte han fomentado a través del TLCAN. La estrategia de negociación de Estados Unidos con cada uno de los otros dos socios de manera independiente reitera lo que ya se ha mencionado sobre este acuerdo y su naturaleza bilateral. Las asimetrías de este bloque no logran superarse mediante la alianza estratégica de los dos socios más pequeños, al contrario, cada uno busca formas aisladas de sobrevivencia ante el líder hegemónico, hecho que se confirma tras las declaraciones del Primer Ministro canadiense Justin Trudeau. El mandatario reconoció el vínculo

fraterno con México, pero también el hecho de que una alianza con ese país pondría en riesgo los intereses económicos de Canadá y las relaciones bilaterales con Estados Unidos²⁰.

En contraste, las relaciones de poder en el Mercosur actuales son mucho más sutiles que las que se dan en la alianza económica del Norte y tratan de ocultarse detrás de una estructura democrática para la toma de decisiones. Sin embargo, Brasil y Argentina lideran el desarrollo de las agendas del bloque y su orientación ideológica. Lo interesante de esta cuestión es que en la evolución de los últimos años se ha dado una sintonía política entre ambos países. La era Kirchner coincidió con los estilos de liderazgo de Lula Da Silva y de Dilma Rousseff, lo que permitió la consolidación de un bloque político y el fortalecimiento del discurso en torno a la profundización del proceso de integración regional, incluida la migración. En la última etapa, Michel Temer-Jair Bolsonaro y Mauricio Macri, tienen afinidades frente al rumbo que debería tomar el Mercosur y en este sentido, los dos países líderes de la alianza coinciden en volver a un acuerdo centrado en los procesos económicos. En el caso mexicano, las relaciones regionales se encuentran en uno de sus momentos más tensos de toda la historia y, en efecto, la migración y el manejo de las fronteras, son parte de las disputas más significativas en las relaciones políticas de la región del Norte.

20. Véase, Diario Excelsior del 25 de enero de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/01/25/1141936>

Referencias

- ALFONSO, A. **Integración y migraciones**: El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones, 2012.
- BASSETS, M. Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes. **El País**. [s.l.], 28 jan. 2017. / . Acceso el 18 de marzo de 2017.
- CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN LV LEGISLATURA. **Senado de la República**. 1992. Disponible em: <http://www.senado.gob.mx/>. Acceso el 30 de septiembre de 2016.
- CASTAÑEDA, J. Palabras del Secretario de Relaciones exteriores, Jorge G Castañeda, durante su informe de gestión correspondiente al período del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001. Disponible em: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n65/castaneda.pdf> Acceso el 15 de septiembre de 2016.
- DINATALE, M; LIOTTI, J. Susana Malcorra: “Vamos a desideologizar la política exterior”. **La Nación**. 7 dez. 2015. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/politica/susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina-nid1852090/>. Acceso el 10 de septiembre de 2016.
- DOMENECH, E. La agenda política sobre migraciones en América del Sur. **Revue Européenne des migrations internationales**. [s.l.], v. 23, n. 1, p. 71-94. 2007.
- DRACHE, D. El final de la integración norteamericana tal cual la conocemos. **Biblioteca Jurídica Virtual**. 2011. Disponible em: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/tlcan_reflex/4%20Daniel%20Drache.pdf. Acceso el 30 de julio de 2016.
- KIRCHNER, C. F. Título. **Casa Rosada**. Disponible em: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/20825-blank-22932026>. Acceso el 25 de marzo de 2016.
- FRASER, N. ¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente al neoliberalismo. Buenos Aires: S. XXI, 2019.
- GARCÍA, M. **Comunicación personal**. Entrevista a la Directora de Migraciones Internacionales de la Argentina. 30 maio 2016.
- HINES, B. Las políticas migratorias de Donald Trump. **Nueva Sociedad**. 2019. Disponible em: <https://www.nuso.org/articulo/las-politicas-migratorias-de-donald-trump>. Acceso el 19 de marzo de 2017.

- JIMÉNEZ, A. Dilma Rousseff, destituida definitivamente por el Senado de Brasil. *El País*. 1 set. 2016. Disponible em: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/31/america/1472649732_720732.html. Acceso el 30 de septiembre de 2017.
- KIRCHNER, N. Discurso de posesión. *La Nación*. 25 maio 2003. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/politica/el-texto-completo-del-discurso-presidencial-nid498849/>. Acceso el 6 de abril de 2016.
- MAGUID, A. La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. *Estudios migratorios latinoamericanos*. [s.l], v. 19, n. 57, p. 249-285, ago. 2005.
- MASTROPIERRO, O. La política exterior del gobierno de Mauricio Macri hacia la región. **VIII Congreso de Relaciones Internacionales**. La Plata, nov. 2016. Disponible em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58217/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1. Acceso el 6 de abril de 2016.
- MENDOZA, J. E. El TLCAN y la integración económica de la frontera México-Estados Unidos: situación presente y. *Foro Internacional*. [s.l], p. 517-544, 2005.
- MODELO, V. **Movilidad territorial en el mercado común del Sur**: la construcción del residente mercosureño y el Estado argentino. Buenos Aires, Argentina, 2012.
- NOVELO, F. Viabilidad de un acuerdo migratorio en el marco del TLCAN. *Análisis Económico*. [s.l], p. 225-242, 2004.
- OIM. Estado de la situación normativa de la CAN y el Mercosur en materia migratoria. **Organización Internacional para las Migraciones**. 2010.
- OIM. ¿Cuáles son las entidades que estudian las migraciones? **Organización Internacional para las Migraciones**. 25 set. 2020. Disponible em: <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>. Acceso el 21 de noviembre de 2020.
- PÉREZ, N. Mercosur: la libertad de circulación de trabajadores en debate. *Relaciones internacionales*. [s.l], v. 6, n. 12, 1997.
- PÉREZ, N. Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el Mercosur. *Entelequia*. [s.l], p. 255-270, 2007.
- PÉREZ, N. **Comunicación personal**. Entrevista de trabajo de campo. 2 maio 2016.
- RODRÍGUEZ, R. El TLCAN y las profesiones. Un estado de la cuestión. *Revista de la Educación Superior*, p. 197-223, 2003.
- ROYO, Inés; UREÑA, Daniel. Análisis de la campaña presidencial de Donald Trump: claves y consecuencias. *The Hispanic Council*. [s.l], n. 7, p. 1-9, out. 2015. Disponible em: https://www.hispaniccouncil.org/wp-content/uploads/THC_Trump.pdf. Acceso el 22 de marzo de 2018.
- SANDOVAL, J. La migración laboral mexicana frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Gaceta Laboral*. [s.l], p. 47-75, 2000.
- SERNA, S. EEUU: en el año fiscal 2019 la deportación de migrantes creció en un 4,3%. *Anadolu Agency*. 12 dez. 2019. Disponible em: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/eeuu-en-el-a%C3%B1o-fiscal-2019-la-deportaci%C3%B3n-de-migrantes-creci%C3%B3-en-un-4-3-/1671959#>. Acceso el 18 de marzo de 2020.
- TORPEY, J. **The invention of passport**: Surveillance, citizenship and the State. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- TLCAN. (1993). **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**. 1993. Disponible em: http://datd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf. Acceso el 15 de septiembre de 2016.
- VEREA, M. Los mexicanos en la política migratoria canadiense. *Norteamérica*. Cidade do México, v. 5, n. 1, p. 93-127, 2010. Disponible em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=s-ci_arttext&pid=S1870-35502010000100005. Acceso el 15 de septiembre de 2016.

Decisiones del Consejo del Mercado Común

- CMC/DEC.009/92. **Instrucción a los organismos competentes en frontera para su coordinación interna**. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de marzo 2017.
- CMC/DEC.005/93. **Acuerdo de Recife** "Acuerdo para la aplicación de los controles integrados en fronteras entre los países del Mercosur. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de marzo 2017.

CMC/DEC.007/96. **Reunión de Ministros**. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.

CMC/DEC.014/00La **Reglamentación del Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo**. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.

CMC/DEC.004/00. **Acuerdo de Recife**. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.

CMC/DEC.028/02. **Acuerdos de Residencia**. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.

CMC/DEC.16/03. **Visa Mercosur**. <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo de 2017

CMC/DEC. 64/10. **Estatuto de Ciudadanía**. <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 9 de Marzo de 2017

(CMC/DEC.07/12). **Complementación del Acuerdo de Recife en Materia Migratoria**. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 9 de Marzo de 2017.

CMC/DEC.16/03. **Visa Mercosur**. <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de marzo de 2017

CMC/DEC. 64/10. **Estatuto de Ciudadanía**. <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 9 de marzo de 2017

(CMC/DEC.07/12). **Complementación del Acuerdo de Recife en Materia Migratoria**. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 9 de marzo de 2017.