

ARTÍCULO ORIGINAL

(Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Estado del arte

(Livre) circulação de pessoas e políticas regionais de migração no MERCOSUL. Estado da arte

Leiza Brumat¹

Resumen: La libertad de circulación de las personas es uno de los aspectos fundamentales y más visibles en los procesos de integración regional y forma parte de los objetivos del MERCOSUR. Las políticas para la movilidad humana en el MERCOSUR pasaron por diversas etapas, con avances y retrocesos. Los estudios que analizan y explican el contenido, elaboración y evolución de estas políticas también experimentaron diversas etapas. Los trabajos desarrollados en las décadas de 1990 y 2000 se centraron en análisis jurídicos del contenido de las normas para la movilidad laboral. A partir de la entrada en vigor e implementación del Acuerdo de Residencia, en la década de 2010, proliferaron trabajos que incluyen a los aspectos políticos, ideológicos y discursivos de la integración regional y a los diversos actores participantes en ella. Se puede observar además una importante tendencia a comparar al MERCOSUR con la Unión Europea (UE) o, directamente, a tomar a la UE como referencia. Esto tiene consecuencias en la orientación y el aporte de los estudios en la materia, que tienden a focalizarse en las deficiencias en la implementación de las políticas y a criticar la intergubernamentalidad del MERCOSUR.

Este artículo realiza una revisión de la literatura en revistas y libros académicos en español, inglés y portugués sobre la libre circulación de personas en el MERCOSUR y las políticas regionales para la movilidad de las personas, con particular énfasis en la realizada desde la perspectiva de la ciencia política y las relaciones internacionales, dado que estudian a la dimensión política de las políticas migratorias regionales. El objetivo de esta revisión es visibilizar el conocimiento existente sobre el tema, las orientaciones disciplinares y teóricas que han predominado e identificar (posibles) futuras líneas de investigación.

Palabras clave: migraciones, políticas migratorias, integración regional, MERCOSUR.

1 European University Institute, Italia.
Email: leizabrumat@gmail.com
Recibido: 11/08/2019. Aceptado: 12/12/2019.
doi: 10.28917/ism.2019-v3-10



Resumo: A liberdade de circulação de pessoas é um dos aspectos fundamentais e mais visíveis dos processos de integração regional e faz parte dos objetivos do MERCOSUL. As políticas de mobilidade humana no MERCOSUL passaram por várias etapas, com avanços e retrocessos. Os estudos que analisam e explicam o conteúdo, elaboração e evolução dessas políticas também passaram por várias etapas. Os trabalhos desenvolvidos nas décadas de 1990 e 2000 focaram-se na análise jurídica do conteúdo das normas de mobilidade laboral. Desde a entrada em vigor e a implementação do Acordo de Residência, na década de 2010, proliferou o trabalho que inclui os aspectos políticos, ideológicos e discursivos da integração regional e os diversos atores participantes. Há também uma tendência importante de comparar o MERCOSUL com a União Europeia (UE) ou, diretamente, tomar a UE como referência. Isso tem consequências para a orientação e contribuição de estudos no campo, que tendem a se concentrar em deficiências na implementação de políticas e a criticar a intergovernamentalidade do MERCOSUL.

Este artigo faz uma revisão da literatura em periódicos e livros acadêmicos em espanhol, inglês e português sobre a livre circulação de pessoas no MERCOSUL e políticas regionais para a mobilidade de pessoas, com ênfase particular na realizada na perspectiva da ciência política e relações internacionais, uma vez que estudam a dimensão política das políticas regionais de migração. O objetivo desta revisão é tornar visível o conhecimento existente sobre o assunto, as orientações disciplinares e teóricas que predominaram e identificar (possíveis) futuras linhas de pesquisa.

Palavras-chave: migração, políticas de migração, integração regional, MERCOSUL.

I. Introducción

La libertad de circulación de las personas es uno de los aspectos fundamentales y más visibles en los Procesos de Integración regional (PIR), en tanto afecta directamente a la vida de las personas. En el MERCOSUR, la libre circulación de personas se expresó como fin en el Tratado de Asunción de 1991. El objetivo fue abandonado con el Protocolo de Ouro Preto en 1994, y la ambición de la agenda migratoria fue reducida, al reemplazar libre circulación por *migraciones laborales*. La libre circulación fue reintroducida en la agenda regional en 2002, con el Acuerdo de Residencia. Los estudios que siguieron de cerca estos

procesos también evidencian cambios en sus orientaciones: mientras que en la década del noventa predominaron las publicaciones desde perspectivas legales, focalizadas en los aspectos sociolaborales de la movilidad humana, a partir de los 2000 y particularmente desde 2010, se amplía el foco de los análisis, incluyendo a los aspectos políticos, ideológicos y discursivos de la integración y a los diversos actores participantes en ella. Se puede observar además una importante tendencia a comparar al MERCOSUR con la Unión Europea (UE) o, directamente, a tomar a la UE como referencia. Esto tiene consecuencias en la orientación y el aporte de los estudios en la materia, que tienden a focalizarse en las deficiencias

en la implementación de las políticas y a criticar la intergubernamentalidad del MERCOSUR.

Este artículo realiza una revisión de la literatura en revistas y libros académicos en español, inglés y portugués sobre la libre circulación de personas en el MERCOSUR y las políticas regionales para la movilidad de las personas, con particular énfasis en la realizada desde la perspectiva de la ciencia política y las relaciones internacionales, dado que estudian a la dimensión política de las *políticas* migratorias regionales.

Las políticas regionales para la movilidad de las personas están compuestas por la legislación internacional (bilateral y multilateral) que regula los flujos migratorios. Esta legislación puede ser adoptada mediante un acuerdo entre dos o más Estados en una región específica, o por las instituciones de una Organización Regional (OR). Las políticas regionales también incluyen a los instrumentos y acciones operativas llevadas a cabo por las instituciones de una OR que buscan ejecutar lo establecido en la legislación internacional. La dimensión regional está dada por la adopción de una política común por parte de dos o más Estados de una región específica (Brumat, 2020). Los instrumentos y acciones operativas incluyen tres subáreas: 1- medidas para la entrada y salida de personas a través de las fronteras; 2- medidas que regulan la residencia de personas en el territorio y 3- medidas que afectan la ejecución de actividades laborales en una región específica (Brumat, 2016).

El objetivo de esta revisión es visibilizar el conocimiento existente sobre

el tema, las orientaciones disciplinares y teóricas que han predominado e identificar (posibles) futuras líneas de investigación. En primer lugar, se hará una breve introducción a los estudios migratorios y sobre la política y las políticas migratorias. A continuación, luego de realizar un breve comentario sobre los estudios sobre las políticas migratorias regionales y su foco en la Unión Europea, se revisarán los estudios sobre las políticas migratorias regionales y la libre circulación de personas en el MERCOSUR. Finalmente, se realizarán algunas reflexiones finales sobre el estado del conocimiento sobre la libre circulación de las personas y las políticas migratorias regionales en el MERCOSUR.

2. Las políticas migratorias, los procesos de integración regional y la libre circulación de las personas

La movilidad de las personas es un fenómeno presente a lo largo de la historia y que, en gran parte, la ha definido. A pesar de que las migraciones en la actualidad son mucho menos numerosas que en el Siglo XX, a partir de la década del noventa el interés y la relevancia de las migraciones en la política, la sociedad y la academia ha aumentado notablemente, por lo que algunos hablan de la *era de las migraciones* (Castles, de Haas, & Miller, 2014).

El estudio sistemático de las migraciones comenzó a finales del Siglo XIX. A partir de esto, se ha recorrido un largo camino. Sin embargo, la construcción de teorías que abordan la temática es reciente, se dio a partir de la segunda mitad del siglo XX y especialmente

durante su último tercio (Arango, 2003). Las primeras disciplinas en abordar el fenómeno fueron la sociología, la demografía, la historia, la economía, la geografía, la economía y la antropología. En general, buscaban explicar las causas y consecuencias de las migraciones. Entre las teorías predominantes para explicar los movimientos poblacionales, las económicas están entre las más desarrolladas. La ciencia política y relaciones internacionales se insertan de manera tardía en este debate (Mitchell, 1989). Trabajos más recientes estudian la modificación de la soberanía estatal que causa la globalización, lo que llevó a la introducción del concepto de *internacionalización* de las políticas migratorias (López Sala, 2005; Sassen, 2000) y la influencia de las instituciones nacionales, regionales e internacionales en la formulación de estas políticas. Sin embargo, la mayor parte de los estudios sobre políticas migratorias se enfocan en países desarrollados (Acosta & Freier, 2018; Meyers, 2000).

3. El caso del MERCOSUR

El Cono Sur no fue ajeno a la proliferación de estudios sobre migraciones y políticas migratorias. Hasta el momento, la mayor parte de los trabajos que tratan la movilidad de las personas en el MERCOSUR son jurídicos y están centrados en cuestiones sociolaborales. La gran mayoría de estos estudios realiza comparaciones con la UE o directamente la tiene como referente o ejemplo.

Entre estos autores, Pérez Vichich (1997, 2007, 2010) ha estudiado los

desarrollos normativos para la circulación de trabajadores. Para esta autora, la Unión Aduanera (UA) como modelo de integración en vigor desde 1995 produjo un atraso en el desarrollo de un mercado común de trabajo y, en consecuencia, de la movilidad regional de los trabajadores. Para Ribeiro de Santana (2003), en cambio, el debilitamiento de la libre circulación como objetivo del bloque (en los noventa) se debe no sólo al cambio del cronograma de implementación del MERCOSUR sino también a la heterogeneidad económica de los países, a las asimetrías en la legislación laboral y su cumplimiento y a la diversidad de los sistemas de formación profesional y de seguridad social. Ferreira y Payssé (2003) coinciden con esto, y agregan que las normas fueron producto de un consenso entre los actores en los años noventa, en torno a la necesidad de legislación para la movilidad laboral regional. Sin embargo, sostienen que dichas normas carecen de *rigor técnico*. Cortina y Robles (2006) y Robles (2004) realizan una guía de buenas prácticas para el reconocimiento y concreción de la libertad de circulación de trabajadores en el MERCOSUR en las que recomiendan, por ejemplo, la ratificación de algunos convenios internacionales por parte de los países, la adopción de políticas que incluyan el principio de trato nacional y de reunificación familiar y el establecimiento de instituciones subregionales y nacionales especializadas para el control de las normas adoptadas. Con este último punto coinciden Acosta y Freier (2015a, 2015b) y Acosta (2018), que en cierta medida miran a la Unión Europea como ejemplo (o contraejemplo).

Almeida Freitas (2009) realiza una comparación, también desde el derecho, de la UE y el MERCOSUR, centrándose en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (DSL) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, dejando de lado las normas referentes al desplazamiento transfronterizo. El autor sostiene que la inmovilidad del trabajo contrasta con la libre movilidad del capital en ambos casos de estudio, lo que sería posible ya que la movilidad del factor trabajo no es necesaria para el proceso de acumulación de capital. Como resultado, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la DSL no favorecían el tránsito de los trabajadores en sus territorios, sino que esto permanecía reglamentado por las legislaciones nacionales.

Existe un importante consenso en la literatura en el hecho de que las políticas migratorias regionales desarrolladas en Suramérica, y el MERCOSUR en particular, a partir de inicios de los 2000, son ‘abiertas’, ‘liberales’, ‘progresistas’, y se alejan de los paradigmas securitistas y restrictivos predominantes en Europa y Estados Unidos (Acosta Arcarazo & Freier, 2015b; Acosta & Freier, 2018; Brumat & Acosta, 2019; Cantor, Freier, & Gauci, 2015; Lavenex, 2019; Pérez Vichich, 2010). Sin embargo, algunos sostienen que se trata más bien de una brecha discursiva entre declaraciones políticas liberales y leyes nacionales comparativamente restrictivas (Acosta Arcarazo & Freier, 2015a). La liberalización de las políticas para la circulación de las personas en la región estaría dada por un cambio en el paradigma ideológico (Acosta & Freier, 2018) y por un cambio en las políticas

exteriores de los principales líderes regionales, que comenzaron a priorizar a Suramérica (Brumat, 2020).

Grugel (2005) sostiene que la ciudadanía, entendida en el sentido marshalliano de inclusión, bienestar, seguridad y dignidad para todos los miembros de la sociedad ha sido difícil, sino imposible de conseguir en América Latina, en contraposición a Europa. Ello se debe al autoritarismo, el neoliberalismo y la privatización de Estado de bienestar. Eso llevó a que la sociedad civil se organizara regionalmente e internacionalizara sus reclamos, lo que se visualiza en el MERCOSUR. En esta línea crítica también se sitúa Acosta (2018), que realiza uno de los análisis histórico-legales más completos de las políticas de migración y ciudadanía en América del Sur que existen hasta el momento. Para el autor, que toma como referentes a la UE¹ y a ciertas políticas desarrolladas en EEUU, no existe libre circulación en el MERCOSUR al no haber un claro derecho de ingreso a otro país miembro y la ciudadanía regional es un desafío a largo plazo. Desde su perspectiva, las políticas migratorias regionales se caracterizan por la yuxtaposición entre apertura y cierre, que causa constantes contradicciones y problemas de implementación. Para Soto (2012), en cambio, los tribunales nacionales han tendido a hacer efectiva la implementación de la normativa regional. Otros estudios jurídicos críticos que tienen a la UE como referente son los realizados por Cardesa Salzmán (2012)

1 A la que define como ejemplo *paradigmático* de ciudadanía regional.

y Santana Peña (2017), para quienes tampoco existe libre circulación, lo que es debido al carácter intergubernamental del PIR, que causa ineficiencias en su funcionamiento (Granja & Villamar, 2017). Domenech, uno de los principales referentes de las perspectivas críticas, presenta un punto de vista diverso. Para el autor, la gobernabilidad migratoria en Suramérica está caracterizada por políticas de control con rostro humano, que jerarquizan y clasifican a las personas según su ‘deseabilidad’ y cuya finalidad última es el control (Domenech, 2013, 2017). Rho (2018) sostiene tesis similares, agregando que la prevalencia de la legislación nacional es un obstáculo para la integración, lo que también se enfoca en los problemas del intergubernamentalismo. Nejamkis Rubellin (2017) agrega que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tuvo particular influencia en la homogeneización de las normativas con base en el control. Tanto para Domenech como para Ceriani Cernadas, la UE es un ejemplo negativo. Este último autor (Ceriani Cernadas, 2012) sostiene que la formulación de la ciudadanía del MERCOSUR establecida en la Decisión 64/10, si bien tiene gran potencialidad para ampliar los derechos relativos a la libre circulación de personas en la región, es excluyente y discriminatoria contra nacionales de terceros Estados, al igual que la UE.

Modolo (2012, 2015) compara algunos aspectos del MERCOSUR y de la UE, y describe la normativa del MERCOSUR para la movilidad territorial. La autora destaca la escasa importancia y el poco interés que el MERCOSUR ha

dado a la agenda migratoria y, al igual que Ceriani Cernadas, la exclusión de los nacionales de terceros Estados de los beneficios de la libre movilidad. También menciona la necesidad de profundizar los estudios “sobre los procedimientos de toma de decisión” (Modolo, 2015, p. 587) ante la escasez de los mismos.

Hartlapp (2016) realiza asimismo una comparación normativa e institucional con la UE que se distingue por proveer explicaciones que no están centradas en la eficiencia (o falta de ella) en el MERCOSUR. Según esta autora, los desarrollos en el área de políticas sociales (y libre circulación de trabajadores) en el MERCOSUR están desconectados de la evolución del Mercado Común, es decir, de la integración económica. Esto se explica por la composición de los actores participantes en las instituciones regionales, que eran de orientación política mayoritariamente de izquierda. En el MERCOSUR existe una clara orientación a adoptar los estándares de la OIT y si bien existe un desarrollo de políticas regionales en el área sociolaboral a través de los años, las cuestiones administrativas y de consolidación de las instituciones resultan ser primordiales.

A partir de la segunda década de 2010 se comenzaron a desarrollar estudios con enfoques más novedosos, que analizan aspectos políticos y discursivos, a los actores y a los procesos de elaboración de las normas. Estos trabajos incluyen a Aguirre et.al. (2010), Culpí (2015), Culpí y Pereira (2016), Nicolao (2015), Margheritis (2013, 2015), Mondelli (2017, 2018), Acosta y Geddes (2014), Gallinati y Gavazzo (2017), Geddes y Vera Espinoza (2018), Brumat

y Acosta (2019) y Brumat (2020).

Mondelli (2017) describe el proceso de formulación de las políticas para la ciudadanía regional, estudia destaca el rol del Alto Representante del MERCOSUR² en el desarrollo del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y la convergencia con UNASUR y la ciudadanía sudamericana³. El autor encuentra que las dimensiones de la agenda ciudadana en las que se trabajaron seguían las líneas de la Unión Europea en la libre circulación de personas, y que la cooperación en sectores técnicos es clave para el avance de esta agenda. A partir de un estudio de las instituciones, concluye, como muchos otros autores (ver supra.), que el gran desafío regional es la implementación de las políticas (Mondelli, 2018). Acosta y Geddes (2014) y Brumat y Acosta (2019) contestan la influencia que se atribuye a la UE en la elaboración de las políticas para la (libre) circulación de personas en el MERCOSUR. Acosta y Geddes (2014) realizan un estudio comparativo en el que miran a la interacción de elites en redes de política y a la ideología predominante en el que no encuentran evidencia de difusión de políticas. Brumat y Acosta (2019), a partir de estudiar la elaboración de las normativas, basándose en investigación documental y entrevistas a los *politymakers*, concluyen que el desarrollo del régimen para la residencia y movilidad en el MERCOSUR a partir de los 2000 respondió principalmente

a factores endógenos. Geddes y Vera Espinoza (2018), por su lado, realizan una novedosa comparación de las ideas y entendimientos de migración que tienen las elites políticas en la UE y en Suramérica. Para estos autores, las diferencias entre las dos regiones responden a los diversos contextos socio económicos y la forma en la que los tomadores de decisión entienden los cambios, las crisis y los desafíos en materia migratoria. Mientras que en Europa la migración es entendida como una acción extrema y una estrategia para lidiar con situaciones de emergencia, en Suramérica los tomadores de decisión la tienden a ver como una estrategia de adaptación. Gallinati y Gavazzo (2017) observan cómo los discursos presidenciales incrementaron la importancia de la región y de una identidad latinoamericana, lo que ulteriormente tuvo consecuencias en el desarrollo de las políticas para la circulación de las personas. Solanas (2014), en cambio, mirando las negociaciones para la circulación de profesionales en el MERCOSUR, sostiene que hubo una organización que tuvo particular influencia en la región: la Organización Mundial del Comercio (OMC) (lo que él llama transferencia de políticas) y destaca además el rol de las asociaciones profesionales en las negociaciones.

Margheritis se centra en el estudio de las negociaciones para las políticas migratorias del MERCOSUR durante la etapa post-neoliberal. Afirma que las cuestiones migratorias en el MERCOSUR se desacoplaron de la integración económica por las siguientes razones: 1) hubo un

2 Figura que fue suprimida en enero de 2017.

3 Proyecto que se encuentra suspendido dada la crisis institucional y de membresía en UNASUR.

flujo de inmigrantes intrarregionales sin precedentes (si bien no otorga evidencia empírica que lo confirme) y las condiciones socioeconómicas de los noventa hicieron que el tema, que tenía efectos potencialmente disruptivos, adquiriera importancia en las agendas domésticas y se llevara a la agenda regional en los 2000, en un contexto de regímenes democráticos vulnerables, cuya consolidación democrática estaba incompleta. 2) El cambio de la orientación regional economicista a una más orientada a asuntos socio-políticos. 3) Los nuevos discursos y prácticas en la materia fueron nutridos por un proceso de socialización de elites, mediante comunidades epistémicas y redes de políticas público-privadas que generaron consensos y manteniendo vivo al MERCOSUR. Culpi y Pereira (2016) culminant avec la signature de l'Accord de Résidence du MERCOSUR (RA, Rho (2018) y Brumat (2020) agregan que en esta etapa los países de Suramérica formaron una posición concertada en asuntos migratorios que fue la sostenida en los foros multilaterales a nivel internacional.

Brumat (2020), Culpi y Pereira (2016), Margheritis (2013, 2015) y Nicolao (2015) mencionan y/o explican la influencia de Argentina en la elaboración de las políticas regionales. Culpi y Pereira (2016) atribuyen esta influencia al carácter fuertemente intergubernamental del MERCOSUR. Para Granja y Villamar (2017), la clave para el desarrollo de las políticas regionales es la convergencia ideológica entre Argentina y Brasil. Algunos estudios analizan la vinculación y/o influencia de las normativas

regionales en las nacionales y viceversa. Entre estos se puede citar a Sassone (2004) y Acosta y Freier (2015a). La mayoría de estos estudios también se centran en Argentina, lo que se puede deber a su carácter de líder regional en la materia y a que es el principal receptor de migrantes de la región.

Estos estudios más centrados en lo político y no tanto en lo jurídico también tienden a destacar los problemas de implementación del MERCOSUR y a señalar al intergubernamentalismo como problema (Culpi & Pereira, 2016; Rho, 2018). Aguirre, et al. (2010), en la misma línea que Domenech y Ceriani Cernadas, destacan los aspectos restrictivos y ligados a la seguridad de las políticas adoptadas en el MERCOSUR y lo ligan al fortalecimiento de los Estados nación en la elaboración de las políticas migratorias.

Conclusión

Los estudios sobre la movilidad de las personas han tendido a centrarse en los aspectos económicos que explican las razones por las cuales las personas migran. Con el tiempo, los análisis se fueron complejizando, incluyendo variables sociopolíticas. Con el auge de los regionalismos, y dado que la mayor parte de las migraciones son intrarregionales, los PIR comenzaron a regular la circulación de las personas. Los estudios sobre las políticas regionales para la circulación de las personas tienden a centrarse en la UE, por ser el PIR que más ha desarrollado el régimen para la libre circulación.

En el MERCOSUR, los estudios que explican las políticas regionales

para la circulación de personas pasaron por distintas etapas. En los noventa y la primera década del 2000, se centraban en el análisis jurídico de la normativa regional que regulaba la movilidad laboral. En los 2010, en cambio, proliferaron los estudios interdisciplinarios, particularmente aquellos que combinaban perspectivas jurídicas y sociopolíticas. La adopción e implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, impulso clave para esta ampliación en los estudios, al situar al régimen para la circulación en el MERCOSUR como el segundo más desarrollado después de la UE. Sin embargo, esto también tuvo una consecuencia en el enfoque de los estudios: la mayoría lo tiende a comparar con la Unión Europea, lo cual contribuye al eurocentrismo que domina los estudios sobre integración regional (Briceño Ruiz, 2018; Söderbaum, 2013) y sobre políticas migratorias regionales. La centralización en el caso europeo provoca diversos problemas, tales como el excesivo foco en las deficiencias en la implementación y la intergubernamentalidad del MERCOSUR y además lleva a que se invisibilicen los posibles aportes de comparaciones con PIR de otros continentes, tales como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en África o la Unión Económica Euroasiática, que están desarrollando regímenes para la libre circulación.

La complejización de los estudios sobre las políticas regionales para la circulación de las personas también han tendido a centrarse en el análisis del rol de liderazgo de Argentina en el proceso de creación y adopción de la

legislación regional. Esto ha echado luz sobre los procesos de toma de decisión y a la importancia del poder temático o posicional dentro del MERCOSUR (Brumat, 2020). Pero esto también deja espacio para explorar el rol, los intereses, las ideas y poder relativo de los otros tres socios del MERCOSUR y particularmente de los socios más pequeños, Uruguay y Paraguay. Asimismo, falta explorar el rol de los países asociados al MERCOSUR y sus incentivos para adoptar las políticas regionales mercosurianas. Esto arrojaría luz sobre la implementación y las características del régimen regional para la circulación de las personas en Suramérica en la práctica, ya que estos países también contribuyen a la construcción de las políticas y por lo tanto, le aportan características particulares.

Algunos estudios han explorado la interacción entre los niveles regional e internacional, a partir de mirar la agencia del MERCOSUR en foros internacionales en el área de migraciones y se ha analizado también el rol de organismos internacionales, como la OIT y la OIM, en la elaboración de las políticas, pero aún queda mucho por conocer sobre el papel de estos actores y su influencia (o no) en la armonización y en la implementación de las políticas regionales.

Las perspectivas multinivel que vinculen al nivel internacional, el regional y el doméstico, que incorporen el rol de los diversos actores que forman parte de la elaboración de las políticas para la libre circulación de las personas y que estudien a los PIR suramericanos podría dar lugar a la elaboración de nuevas herramientas conceptuales y hallazgos

originales en la literatura sobre políticas migratorias y regionalismo. El estudio de las políticas migratorias regionales podría ser enriquecido profundizando los análisis en países del Sur Global, y por el estudio de PIR en regiones que no sean la UE por el interés inherente en esas regiones, y no por sus 'limitaciones' en comparación a Europa.

Referencias

- Acosta Arcarazo, D., & Freier, L. F. (2015a). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *REMHU: Revista Interdisciplinaria Da Mobilidade Humana*, 23(44), 171–189. <https://www.doi.org/10.1590/1980-85852503880004411>
- Acosta Arcarazo, D., & Freier, L. F. (2015b). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659–696. <https://www.doi.org/10.1111/imre.12146>
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acosta, D., & Freier, L. F. (2018). Regional governance of migration in South America. In A. Triandafyllidou (Ed.), *Handbook of Migration and Globalisation* (pp. 69–85). Cheltenham: Edward Elgar.
- Acosta, D., & Geddes, A. (2014). Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and MERCOSUR. *European Journal of Migration and Law*, 16(1), 19–44.
- Aguirre, O., Mera, G., & Nejamkis, L. (2010). Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía. In S. Novick (Ed.), *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa* (pp. 51–72). Buenos Aires: Catálogos.
- Almeida Freitas, W. (2009). *A circulação do trabalho no MERCOSUL e na União Europeia*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, (1), 1–30. <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev1/JoaquinArango.pdf>
- Briceño Ruiz, J. (2018). Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo. In *Colección de bolsillo de Acontecer Mundial*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global.
- Brumat, L. (2016). Políticas migratorias y libre circulación en el MERCOSUR (1991–2012) [PhD Thesis]. FLACSO, Argentina. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10634#.WjqJNIVKuUk>
- Brumat, L. (2020). Four Generations of Regional policies for the (free) movement of persons in South America (1977–2016). In K. Marchand, G. Rayp, & R. Ilse (Eds.), *Regional Integration and Migration in the Global South*. New York: Springer-

- United Nations University.
- Brumat, L., & Acosta, D. (2019). Three generations of free movement of regional migrants in MERCOSUR. Any influence from the EU? In A. Geddes, M. Vera Espinoza, L. Hadj Abdou, & L. Brumat (Eds.), *The Dynamics of Regional Migration Governance* (pp. 54-72). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cantor, D. J., Freier, L. F., & Gauci, J.-P. (Eds.). (2015). *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies.
- Cardesa Salzmann, A. (2012). El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el MERCOSUR: balance y perspectivas. In J. Goizueta Vértiz, I. Gómez Fernández, & M. I. González Pascual (Eds.), *La libre circulación de personas en los Sistemas de Integración Económica* (pp. 163-185). Madrid: Aranzadi.
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration* (5th ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Ceriani Cernadas, P. (2012). Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el MERCOSUR: ¿Hacia un paradigma basado en los derechos humanos o réplica del modelo excluyente de la Unión Europea? *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 30, 259-287.
- Cortina, R. E., & Robles, A. (2006). *MERCOSUR, integración y sociedad de trabajo*. Buenos Aires: Corregidor.
- Culpi, L. (2015). A evolução da política migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. *Conjuntura Global*, 4(3), 424-437.
- Culpi, L., & Pereira, A. E. (2016). *The Argentine Role in the Promotion of Migration Policy in MERCOSUR (1991-2014)*. <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1660>
- Domenech, E. (2013). Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. Lagobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, (35), 1-20. <https://journals.openedition.org/polis/9280>
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica. Elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. Tercero Milênio: *Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48. revistaterceiromilenio.uenf.br
- Ferreira, M. C., & Payssé, S. (2003). *La formación profesional en el MERCOSUR*. Montevideo: OIT/Interfor. <http://www.oitcinterfor.org/node/6194>
- Gallinati, C., & Gavazzo, N. (2017). 'We are all MERCOSUR': Discourses and practices about free movement in the current regional integration of South America. In S. Nita, A. Pécoud, P. De Lombaerde, K. Neyts, & J. Gartland (Eds.), *Migration, free movement and regional integration* (pp. 201-236). Brugge: UNESCO- UNU-CRIS.
- Geddes, A., & Vera Espinoza, M. (2018). Framing Understandings of International Migration: How Governance Actors Make Sense of Migration in Europe and South America. In A. Margheritis (Ed.), *Shaping Migration between Europe and*

- Latin America. New Approaches and Challenges* (pp. 27-50). London: ILAS Publications.
- Granja, L., & Villamar, M. D. C. V. (2017). MERCOSUR migrante. Enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 49–78. revistaterceiromilenio.uenf.br
- Grugel, J. (2005). Citizenship and governance in MERCOSUR: arguments for a social agenda. *Third World Quarterly*, 26(7), 1061–1076.
- Hartlapp, M. (2016). Regulating Social Policy in the EU and MERCOSUR> Patterns and Developments in Social Security and Related Areas. In A. C. Bianculli & A. Ribeiro Hoffmann (Eds.), *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?* (pp. 92–116). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lavenex, S. (2019). Regional migration governance – building block of global initiatives? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1275-1293. <https://www.doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441606>
- López Sala, A. M. (2005). *Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Margheritis, A. (2013). Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within MERCOSUR. *Review of International Political Economy*, 20(3), 541–575. <https://www.doi.org/10.1080/09692290.2012.678762>
- Margheritis, A. (2015). MERCOSUR's post-neoliberal approach to migration: from worker's mobility to regional citizenship. In D. J. Cantor, L. F. Freier, & J.-P. Gauci (Eds.), *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (pp. 57–80). London: ILAS Publications.
- Meyers, E. (2000). Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *The International Migration Review*, 34(4), 1245–1282. <https://www.doi.org/10.2307/2675981>
- Mitchell, C. (1989). International Migration, International Relations and Foreign Policy. *The International Migration Review*, 23(3), 681–708. <https://www.doi.org/10.2307/2546435>
- Modolo, V. (2012). Política Migratoria Regional. El caso de la Residencia MERCOSUR (2002-2011). *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 18(26), 40–58.
- Modolo, V. (2015). O MERCOSUL Importa. A Política Regional de Mobilidade Territorial. *Contexto Internacional*, 37(2), 571-595. <https://www.doi.org/10.1590/S0102-85292015000200008>
- Mondelli, M. (2017). Scaling up citizenship. The case of the Statute of MERCOSUR Citizenship. In P. Riggirozzi & C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 426–441). London: Routledge.
- Mondelli, M. (2018). Elementos para profundizar la agenda del MERCOSUR ciudadano. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 2,

- 34–59. <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-34>
- Nejmankis Rubellin, L. (2017). MERCOSUR y UNASUR: Una aproximación al tratamiento de la movilidad de personas. *ABRA: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 37(54), 1-18.
- Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 29, 1-32.
- Pérez Vichich, N. (1997). MERCOSUR: La libertad de circulación de trabajadores en debate. *Relaciones Internacionales*, 6(12). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1891>
- Pérez Vichich, N. (2007). Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en MERCOSUR. *Entelequia: revista interdisciplinaria*, (4), 255–270. https://www.researchgate.net/publication/4817706_Fundamentos_teoricos_del_tratamiento_de_la_movilidad_de_personas_en_el_MERCOSUR
- Pérez Vichich, N. (2010). El MERCOSUR ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas. In *Sulamérica comunidade imaginada- emancipação e integração* (pp. 331-344). Niterói: Editora da UFF.
- Rho, M. G. (2018). Visiones políticas y perspectivas de MERCOSUR, CAN y UNASUR en la construcción de una ciudadanía regional (2002-2016). *Estudios Fronterizos*, 19, 1–21.
- Ribeiro de Santana, M. (2003). Livre Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL. In *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas* (pp. 73–93). Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
- Robles, A. (2004). Balance y perspectivas de los organismos Sociolaborales del MERCOSUR. *Revista Pistas*, (8). http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_temas/ST_BalancePerspectivas_Robles.pdf
- Santana Peña, I. A. (2017). Ciudadanía del MERCOSUR: avances en su construcción y consolidación. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 1, 13–34. <https://doi.org/10.28917/ism.2017-v1-13>
- Sassen, S. (2000). Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 570(1), 65–77.
- Sassone, S. M. (2004). *Políticas migratorias e integración en los países del Cono Sur: Actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina*. GEODEMOS, 7/8, 179-220.
- Söderbaum, F. (2013). What's wrong with Regional Integration? The problem of Eurocentrism. On *EUI Working Paper RSCAS (EUI Working Paper RSCAS No. 2013/64)*. Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Solanas, F. (2014). Los profesionales, los 'servicios' y las políticas públicas de libre circulación en el MERCOSUR. *Revista de Ciencias Sociales*, 20(3), 471-482.

Soto, A. M. (2012). La circulación de personas y el MERCOSUR. In M. Di Filippo (Ed.), *Organizzazioni regionali, modello sovranazionale e metodo intergovernativo: i casi dell'Unione europea e del MERCOSUR* (pp. 279-302). Torino: G. Giappichelli editore.

(Free) movement of people and regional migration policies in MERCOSUR. State of the art

Abstract: The free movement of people is one of the most fundamental and visible aspect of a regional integration process. It is also one of MERCOSUR's objectives. The policies for human mobility in MERCOSUR can be divided into different stages that show advances and setbacks. The studies that analyze and explain the content, the making and the evolution of these policies can also be divided into different stages. The academic work that was published in the 1990s and 2000s were mostly juridical analysis that looked at the content of the legislation for labor mobility. Since the entry into force and the implementation of the Residence Agreement, in the 2010s, there was a proliferation of academic works on the political ideological and discursive aspects of regional integration and the different actors that take place in these processes. There is also a prevailing tendency to compare MERCOSUR with the European Union (EU) or to simply have the EU as a reference. This has consequences in the orientation and the contribution of the studies on this topic, which usually focus on the deficiencies on the implementation of the policies and the intergovernmental character of the MERCOSUR.

This article makes a revision of the literature in academic journals and books in Spanish, English and Portuguese on the free movement of people in MERCOSUR and the regional policies for the movement of people, with a focus on the political science and international relations literature as it studies the political dimension of regional migration policies. The objective of this revision is to make visible the existent knowledge on this subject, the disciplinary and theoretical orientations that have tended to prevail and to identify future topics for research.

Keywords: migration, migration policies, regional integration, MERCOSUR.

Resumen biográfico

Leiza Brumat

Research Fellow en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia. Analista internacional, Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (UdeSA-FLACSO), fue investigadora postdoctoral del CONICET.

Como citar este artículo

Brumat, L. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Estado del arte. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 10-24. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-24>