TESIS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

2025

83

Georgina Alejandra Guardatti

Movilidad humana regional: la circulación de personas como derecho fundamental para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (1991 -2021)

http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis

Director/es
Gónzalez-Varas Ibáñez, Alejandro
Arlettaz Man, Fernando Emmanuel

ISSN 2254-7606

Prensas de la Universidad Universidad Zaragoza

Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Universidad Zaragoza
1542

Tesis Doctoral

MOVILIDAD HUMANA REGIONAL: LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS COMO DERECHO FUNDAMENTAL PARA EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA DEL MERCOSUR (1991 -2021)

Autor

Georgina Alejandra Guardatti

Director/es

Gónzalez-Varas Ibáñez, Alejandro
Arlettaz Man, Fernando Emmanuel

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

Programa de Doctorado en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

2024

Repositorio de la Universidad de Zaragoza – Zaguan http://zaguan.unizar.es

Universidad Zaragoza
1542

Tesis Doctoral

Movilidad humana regional: la circulación de personas como derecho fundamental para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (1991 -2021)

Autor

Georgina Alejandra Guardatti

Directores

Alejandro González-Varas Ibáñez
Fernando Arlettaz

Programa de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales
Facultad de Derecho

2024

Repositorio de la Universidad de Zaragoza – Zaguan http://zaguan.unizar.es

Dedicatorias y agradecimientos

Esta tesis doctoral está dedicada *in memoriam* a quien fuera mi maestro y principal promotor de esta investigación, el respetado y admirado Profesor Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Dr. Ángel G. Chueca Sancho (1948-2013), cuyas convicciones personales e intelectuales lo destacan como acérrimo defensor de los Derechos Humanos de todas las personas. Hoy, su importante legado continúa plenamente vigente en la promoción y el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y el derecho humano a la paz.

Personalmente, dedico esta tesis a mi madre querida, Stella Maris Giordano de Guardatti (1952-2021), ejemplo de mujer, valiente y solidaria, madre amorosa y maestra dedicada, quien con su infinito amor me enseñó a cultivar la fe, la pasión por el estudio y la vocación docente. Gracias de corazón.

Mi gratitud profunda a todas y cada una de las personas e instituciones que han hecho posible que esta investigación siguiera adelante.

En especial y, en primer lugar, agradezco a mis directores de tesis, los profesores Dr. Alejandro González – Varas Ibáñez y Dr. Fernando Arlettaz, maestros y amigos, quienes me han guiado en cada momento de esta ardua tarea, no sólo con solvencia académica, sino con paciencia, respeto, empatía y dedicación. Sus valiosos comentarios y acertadas sugerencias han colaborado para mejorar la expresión de las ideas propuestas en esta investigación. Por supuesto, los desaciertos y errores remanentes son de mi exclusiva autoría.

También mi agradecimiento público para quienes forman parte de la Universidad de Zaragoza y que han contribuido de alguna u otra manera a la realización de este trabajo, a su Escuela de Doctorado y a la Facultad de Derecho. En particular, agradecer a la Profesora Dra. Yolanda Gamarra,

Coordinadora académica del Programa de Doctorado en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, a José Ángel Galve y a los miembros del Dpto. de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho.

Asimismo, quiero señalar un especial agradecimiento a mi Alma Mater, la Universidad de Mendoza, y a todo el equipo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, docentes, estudiantes y colegas de la Cátedra de Derecho Internacional Público y de la Integración, por haberme apoyado para lograr este desafío académico.

Finalmente, y muy importante, un sincero agradecimiento a toda mi familia y seres queridos por su comprensión y acompañamiento incondicional. A mi padre, Roberto, por inculcarme con el ejemplo el esfuerzo diario, el trabajo y la perseverancia, valores que me guían en cada proyecto. A Mariano y a mis adorados hijos, Franco y Pilar, mi debilidad y mi fortaleza, amor y luz que le dan sentido y razón a mi existencia. A mis hermanos, Gabriel, Julieta, Leonardo y Alejandro, a mis ahijados y sobrinos. A mis queridas amigas, hermanas de la vida, Carolina, Mariana y Milagros, quienes han estado siempre presentes, dispuestas y atentas con su mejor sonrisa para atravesar juntas los momentos más difíciles. A mis buenos amigos de Zaragoza, a mi querida Victoria y su familia. Y a todas las personas que de corazón han sabido acompañarme desde la distancia, pero con el deseo profundo de alentar el avance continuo de esta investigación.

Resumen

Esta investigación doctoral tiene por objetivo general evaluar la libre circulación de personas como un derecho fundamental en el MERCOSUR, desde su origen en 1991 hasta su consagración en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR presentado en el año 2021.

A tal fin, entre los objetivos específicos, se propone, en primer lugar, contrastar la noción de un derecho humano a la libre circulación de carácter universal (o al menos amplio y general) con el concepto de libre circulación propio de los procesos de integración regional, como es el caso del MERCOSUR. En segundo lugar, describir los aspectos más notorios del contexto de la movilidad humana en la región, los procesos consultivos sobre migración y los procesos de integración en Sudamérica que se han destacado en las últimas décadas, a fin de considerar la relevancia de la circulación de personas en el MERCOSUR. Asimismo, examinar la dimensión migratoria y los diversos instrumentos normativos sobre la circulación de personas en el MERCOSUR desde su origen en 1991 hasta el año 2021. Y, finalmente, analizar en particular los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, como una de las fuentes jurídicas más importantes en materia de circulación de personas, reafirmados en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

Sin embargo, este derecho fundamental se encuentra en pleno desarrollo para su efectiva implementación en miras a consolidar la Ciudadanía del MERCOSUR. Pues luego de considerar los avances y retrocesos en las políticas sobre movilidad humana en la región y de analizar diversos instrumentos que el MERCOSUR ha firmado con el objetivo de lograr la libre circulación, en particular los Acuerdos sobre Residencia para los Estados Parte y Asociados, aún no son suficientes para avanzar en la construcción de una ciudadanía que

conlleve el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Tal como se propone en esta investigación, resulta ineludible adoptar políticas migratorias comunes, fortalecer la estructura jurídica del MERCOSUR e insistir en la implementación y aplicación vinculante de su normativa para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la libre circulación de las personas.

Índice

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 12

INTRODUCCIÓN 16

CAPÍTULO 1 32

El marco conceptual sobre la movilidad humana y los derechos humanos 32

1. Movilidad humana y libre circulación de personas 35

1.1. Nociones básicas sobre movilidad humana 36

1.2. Relación entre movilidad humana y migraciones 43

1.3. Consideraciones preliminares sobre el derecho a la libre circulación .. 45

1.4. La libre circulación de personas en los procesos de integración 46

2. Nacionalidad y extranjería 49

3. Derechos humanos 58

3.1. Aproximación conceptual de los derechos humanos y sus características 58

3.2. Breve recorrido histórico de la protección jurídica de los derechos humanos 74

4. Protección jurídica de la libertad de circulación 86

4.1. En el ámbito internacional de protección de los Derechos Humanos 90

4.2. En el ámbito americano de protección de los Derechos Humanos 107

CAPÍTULO 2 117

El contexto migratorio en Sudamérica, los procesos consultivos y la integración regional 117

1. Contexto migratorio en Sudamérica 118

1.1. Emigración e inmigración extrarregional en América del Sur 124

1.2. Migración intrarregional en Sudamérica 126

2. Procesos consultivos sobre migración en América del Sur 131

2.1. Conferencia Sudamericana de Migraciones 134

2.2. Conferencia Regional sobre Migraciones 145
2.3. Comisión de Asuntos Migratorios de la Organización de Estados Americanos 147
2.4. Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias 149
3. Movilidad humana en los procesos y mecanismos de integración regional. 150
3.1. Comunidad Andina de Naciones 156
3.2. Unión de Naciones Suramericanas 166
3.3. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 176
3.4. Alianza del Pacífico 183
CAPÍTULO 3 188
La circulación de personas y el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR 188
1. Las etapas de la dimensión migratoria y la circulación de personas en el MERCOSUR 189
1.1. La circulación de personas en el MERCOSUR desde su origen en 1991 . 190
1.2. Los avances en la dimensión migratoria durante la segunda década del MERCOSUR 208
1.3. Hacia el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR presentado en 2021216
2. El Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR 226
3. Principales instrumentos sobre movilidad regional en el MERCOSUR 230
3.1. Facilitación de trámites migratorios 232
3.1.1. Acuerdos sobre Tránsito Vecinal Fronterizo en el MERCOSUR 232
3.1.2. Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos 234
3.1.3. Instalación de canales privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile. 235
3.1.4. Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados 235
3.1.5. Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR 236

3.1.6. Acuerdo sobre simplificación de legalizaciones entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados 238
3.1.7. Complementación del "Acuerdo de Recife" en materia migratoria .. 238
3.1.8. Acuerdo sobre Registración Migratoria Electrónica 240
3.2. Movilidad de trabajadores 241
3.2.1. Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el MERCOSUR .. 241
3.2.2. Declaración de los Ministros de Trabajo contra la trata de personas y el trabajo forzoso en el MERCOSUR 242
3.2.3. Difusión de los derechos de los trabajadores migrantes del MERCOSUR 243
3.3. Movilidad de estudiantes y académicos 245
3.3.1. Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes .. 245
3.3.2. Plan de funcionamiento del Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR 245
3.3.3. Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de Educación Superior en el MERCOSUR 246
3.4. Movilidad de profesionales, personas de negocios y técnicos 248
3.4.1. Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados Parte del MERCOSUR 248
3.4.2. Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales 248
3.5. Reconocimiento general de derechos ciudadanos 249
3.5.1. Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR 249
3.5.2. Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios 250
3.5.3. Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR 252
4. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR 254
4.1. Aspectos generales sobre ciudadanía regional 254
4.2. La conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR 259
4.3. Algunas consideraciones sobre la ciudadanía regional del MERCOSUR. 265
4.4. Derechos y beneficios en favor de los ciudadanos del MERCOSUR 270
4.4.1. Circulación de personas 272

4.4.2. Integración fronteriza 274
4.4.3. Cooperación judicial y consular 275
4.4.4. Trabajo y empleo 276
4.4.5. Seguridad social 276
4.4.6. Educación 277
4.4.7. Transporte 278
4.4.8. Comunicaciones 279
4.4.9. Defensa del consumidor 279
4.4.10. Derechos políticos y acceso del ciudadano a los órganos del MERCOSUR 280
CAPÍTULO 4 282
Los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR 282
1. Aprobación sobre los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR 284
2. Objeto y ámbito de aplicación de los Acuerdos sobre Residencia 292
3. Tipos de residencia a otorgar por los Acuerdos sobre Residencia 298
3.1. Residencia temporaria 298
3.2. Residencia permanente 301
3.3. Permiso de residencia por reunión familiar 302
4. Requisitos para obtener permisos de residencia conforme los Acuerdos sobre Residencia 305
4.1. La nacionalidad como requisito sustantivo para obtener permiso de residencia 308
4.2. Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante 318
4.3. Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización, cuando fuere el caso 323

4.4. Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso 328

4.5. Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales 333

4.6. Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción si se tratare de personas que solicitan el permiso de residencia encontrándose ya en el territorio del país de recepción 336

4.7. Certificado médico expedido por autoridad médica migratoria y otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción y si fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso 339

4.8. Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas 341

4.9. Constancia de la residencia temporaria, obtenida de conformidad con la normativa del Acuerdo, y que está por vencer. 345

4.10. Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente. 348

4.11 Legalización de documentos 352

5. Derechos que confieren los permisos de residencia 357

5.1. Igualdad de derechos civiles 358

5.2. Reunión familiar 365

5.3. Trato igualitario con nacionales 371

5.4. Compromiso en materia previsional 374

5.5. Derecho a transferir remesas 375

5.6. Derechos de los hijos de los inmigrantes 375

6. Implementación de los Acuerdos sobre Residencia por los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR 375

6.1. República Argentina 379

6.2. Estado Plurinacional de Bolivia 384

6.3. República Federativa del Brasil 385
6.4. República de Chile 388
6.5. República de Colombia 392
6.6. República del Ecuador 393
6.7. República del Paraguay 395
6.8. República del Perú 397
6.9. República Oriental del Uruguay 399
7. Relevancia de los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR para la región 403
CONCLUSIONES 407
BIBLIOGRAFÍA 419
I-Fuentes bibliográficas y periodísticas 419
II-Instrumentos normativos y documentales 455
A- Instrumentos internacionales 455
B- Instrumentos regionales 458
C- Instrumentos nacionales 469
III-Fuentes Jurisprudenciales 474
A- Corte Internacional de Justicia (CIJ) 474
B- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) 474
C- Corte Permanente de Arbitraje (CPA) 476
D- Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) 476
E- Tribunal Arbitral "Ad Hoc" de MERCOSUR (TAHM) y Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM) 476
F- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) 476
G- Tribunales Nacionales 477
H- Superior Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (STJCA) 478
IV-Sitios WEBS 478

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AG - Asamblea General de Naciones Unidas

ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración

ALBA - Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ARGM - Alto Representante General del MERCOSUR

AP - Alianza del Pacífico

CADH – Convención Americana de Derechos Humanos

CAN - Comunidad Andina

CAM - Comisión de Asuntos Migratorios

CEAM - Comisión Especial de Asuntos Migratorios

CCM - Comisión de Comercio del MERCOSUR

CELAC - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIJ - Corte Internacional de Justicia

CMC - Consejo del Mercado Común

Corte IDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPA- Corte Permanente de Arbitraje

CPJI - Corte Permanente de Justicia Internacional

CRM - Conferencia Regional sobre Migraciones

CRPM – Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

CSM - Conferencia Sudamericana de Migraciones

DSLM – Declaración Socio laboral del MERCOSUR

DDHH – Derechos Humanos

DNM – Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina

DIGEMIG - Dirección General de Migración del Estado Plurinacional de Bolivia

DUDH - Declaración Universal de los Derechos Humanos

FEM - Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados

FCCP - Foro de Consulta y Concertación Política

FCES - Foro Consultivo Económico y Social

GMC - Grupo Mercado Común

IPPDH - Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

MiDE - Programa de Migración y el Desarrollo

OEA - Organización de los Estados Americanos

OIM - Organización Internacional para las Migraciones

OIT - Organización Internacional del Trabajo

ONU - Organización de las Naciones Unidas

PARLASUR - Parlamento del MERCOSUR

PCR - Procedimiento Consultivo Regional

PEAS - Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR

PIDCyP - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESyC - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PSDHM - Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones

RAADH - Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos

RIAM - Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias

RMI - Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados

SEDI - Secretaría para el Desarrollo Integral

SGT - Subgrupos de trabajo

SM - Secretaría del MERCOSUR

SGT - Subgrupo de Trabajo

SICA - Sistema de Integración Centroamericano

STJCA – Superior Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

TAHM - Tribunal Arbitral Ad Hoc MERCOSUR

TJCE - Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TFUE - Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TPRM - Tribunal Permanente de Revisión

TUE- Tratado de la Unión Europea

TVF - Tránsito Vecinal Fronterizo

UE - Unión Europea

UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas

UPS - Unidad de Apoyo a la Participación Social

INTRODUCCIÓN

La movilidad de las personas en búsqueda de mejores condiciones de vida, como así también de más y diferentes oportunidades, ha sido una constante en el devenir de los tiempos. En las últimas décadas, la movilidad humana internacional ha cobrado una especial importancia como consecuencia de una serie de transformaciones derivadas de la globalización, del sistema multilateral, de diversos fenómenos regionales y locales, entre otros. No sólo resulta inevitable, sino que se ha intensificado [1] y complejizado, provocando un escenario migratorio en el que convergen movimientos de distinta naturaleza, originados por una multiplicidad de factores y constituidos por una amplia variedad de perfiles de migrantes que conlleva a nuevos desafíos en materia de gobernanza migratoria. Muchos Estados han sido emisores y receptores de migrantes en algún momento de la historia, en una secuencia que lejos de detenerse, cada día incrementa su magnitud.

Los procesos de movilidad humana se sustentan en el ejercicio del derecho a la libre circulación. Por un lado, este derecho, que tiene diferentes alcances según el ordenamiento jurídico de que se trate, ha sido reconocido en los principales textos internacionales y regionales sobre protección de los derechos humanos, constituyendo un derecho esencial para el desarrollo de la persona. No obstante, y a pesar de que los derechos humanos de las personas migrantes se encuentran protegidos, casi en su totalidad, en numerosos instrumentos internacionales celebrados desde mediados del siglo XX, su

[1] De acuerdo con el Informe sobre las migraciones en el mundo de 2022, "el número estimado de migrantes internacionales ha aumentado en las últimas cinco décadas. El total estimado de 281 millones de personas que vivían en un país distinto de su país natal en 2020 es superior en 128 millones a la cifra de 1990 y triplica con creces la de 1970. MCAULIFFE, Marie y TRIANDAFYLLIDOU, Anna (eds.). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ginebra. 2021. Disponible en https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES

efectiva protección en el sistema universal (al menos en un sentido amplio) resulta incompleta.

Por otro lado, la movilidad internacional de personas es una fuente indiscutible de dinamismo económico, permitiendo la circulación de innovaciones productivas y fomentando la formación de la mano de obra. Resulta natural que una de las dimensiones centrales de los procesos de integración esté constituida por la promoción de la libre circulación de personas en el interior del bloque regional o subregional[2].

En los procesos de regionalización e integración regional, también se han adoptado diversos textos jurídicos de protección de los derechos humanos en los que, entre otros derechos, resguardan la libre circulación y residencia de acuerdo con las características y las necesidades particulares de cada región. Cabe recordar que estos procesos de integración regional no implican necesariamente una evolución lineal continua y ascendente, sino más bien que se presentan como un complejo camino de avances y retrocesos, errores y aciertos, contradicciones y rectificaciones, en búsqueda de respuestas comunes, incluso, en algunos casos, en miras a la consolidación de una ciudadanía regional.

Si bien, los estudios sobre movilidad humana tienden a centrarse en los aspectos económicos que explican las razones por las cuales las personas migran, con posterioridad, los análisis se fueron complejizando e incluyendo variables sociopolíticas. Con el auge de los regionalismos, y dado que la mayor parte de las migraciones son intrarregionales, los diversos procesos de integración comenzaron a regular la circulación de las personas. Asimismo, han considerado la perspectiva de los derechos de ciudadanía afines a toda construcción de un espacio de convivencia común, es decir, un espacio político, económico y jurídicamente ampliado construido a partir de la voluntad

[2] ARLETTAZ, Fernando: *Extranjeros e inmigrantes: cuatro cuestiones de derecho internacional y filosofía jurídica*. 1°ed. Fundación Aranzadi Lex Nova. Madrid, 2014, p.13 y 14.

coincidente de varios Estados. Y es precisamente allí donde reside la importancia de discutir la libre circulación de personas como clave para la puesta en marcha de una ciudadanía común, como la reconocida en la Unión Europa (UE) y en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con el respectivo Estatuto de la Ciudadanía. Pero también implica uno de los temas más debatidos y controvertidos, que en ocasiones ha llevado a divergencias y reclamos ante distintos Tribunales jurisdiccionales o *ad hoc* habilitados para dirimir controversias dentro de los bloques integrados de países[3].

Parece lógico que las investigaciones sobre las políticas regionales para la circulación de las personas se hayan centrado en la UE, por ser el proceso donde más se ha desarrollado el régimen para la libre circulación[4]. En la actualidad, es la UE una referencia notoria entre las experiencias vigentes ya sea por la cantidad de Estados que la componen, como también por el grado de profundización alcanzado[5]. Pues, la consagración jurídica de la libre circulación de personas como derecho de la ciudadanía dentro de los espacios de integración profunda tal como la UE recorrió un largo camino que acompañó en este caso la profundización del Mercado Único[6].

Un análisis de la circulación de las personas y la ciudadanía regional desde una perspectiva comparada entre dos procesos de integración regional con objetivos similares, como es en el caso de la UE y el MERCOSUR que comparten el propósito inicial de constituir un Mercado Común, permite evaluar el alcance de la ampliación de derechos y libertades de las personas. Sin embargo, a pesar

[3] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental para la ciudadanía común: aportes para el MERCOSUR" en *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL*, Organização Luciane Klein Vieira, Sandra C. Negro, Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. – São Leopoldo, Casa Leiria, 2023, p. 77 y 78.

[4] BRUMAT, Leiza: "(Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Estado del arte", en *Revista MERCOSUR de políticas sociales*. 3, 10-24, diciembre 2019, p. 17.

[5] MODOLO, Vanina: "La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño", en *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Catálogos. Buenos Aires, 2010, pp. 29-50.

[6] BERTONI, Liliana: "En su 30 aniversario, qué MERCOSUR tenemos y qué MERCOSUR queremos", en NEGRO Sandra y VIEIRA KLEIN Luciane, MERCOSUL 30 anos: passado, presente e futuro. Editora Casa Leiria, de São Leopoldo (Brasil), 2021, p. 81.

de esa coincidencia inicial surgida de los tratados fundacionales en ambos casos, el proceso que se fue desarrollando, en virtud de una serie concatenada de actos a lo largo del tiempo, ha demostrado diferencias sustanciales que los convirtieron en una gestión diferente[7]. No obstante, cuando resulte oportuno, se menciona el sistema europeo, dado que la normativa europea constituye un antecedente remoto del régimen del MERCOSUR en materia de libre circulación y ciudadanía.

En Suramérica, la región se caracteriza por entender la integración como uno de los caminos para lograr el afianzamiento de la toma de conciencia democrática y alcanzar un desarrollo sustentable con justicia social, siendo la voluntad política el motor de esta. Se presentan conquistas que han contribuido a la consolidación de la democracia, el respeto del estado de derecho, los derechos humanos, la construcción y consolidación de una zona de paz[8]. Sin embargo, dado el carácter intergubernamental de los diversos proyectos de integración suramericanos, son los gobiernos de los Estados miembro en el ejercicio del poder quienes fijan de manera unilateral las pautas del proceso integracionista.

En los procesos de integración regional que se desarrollan, las migraciones son parte constitutiva y una realidad presente a lo largo de su historia. En los últimos años, la migración intrarregional se ha consolidado principalmente por diversos factores: políticas restrictivas de ingreso y acceso a la residencia en

[7] Mientras que en Europa se necesitaba recomponer las economías regionales devastadas por la gran guerra, mantener la paz y fortalecer los estándares democráticos de la región; el proceso de integración de MERCOSUR fue producto de las reformas y transformaciones económicas de la década del 90 que transformaran muchas de las economías latinoamericanas a partir de procesos aperturistas y conceptos de libre mercado que permitieron el surgimiento de estos procesos de integración económica, que hasta entonces se presentaban como imposibles, por las rivalidades políticas existentes y el escaso relacionamiento económico entre los Estados vecinos. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 78.

[8] GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Breve reseña sobre el derecho humano de libre circulación de personas y su reconocimiento en el MERCOSUR", en FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, *Fronteras del siglo XXI ¿Obstáculos o puentes? In memoriam Profesor Ángel G. Chueca Sancho*. Tirant lo blanch. Valencia, 2018, pp. 79 -101.

países desarrollados (como la intensificación de barreras migratorias en los Estados del Norte), en especial para los migrantes en situación administrativa irregular; la crisis económica internacional (en particular, en los Estados Unidos y en Europa) y sus impactos en los sectores que generan oportunidades laborales para los migrantes en países ricos; los contextos económicos, sociales y demográficos más favorables de la región (mayores oportunidades laborales y marcos normativos más benéficos); los desplazamientos forzosos como producto de conflictos armados (en países como Colombia y Venezuela); movilidades territoriales asociadas a desastres naturales y el cambio climático, entre otros[9]. Frente a estos cambios, los Estados de la región han adoptado una serie de medidas para facilitar que las migraciones tiendan a desarrollarse de manera regular y segura para las personas migrantes.

En ese sentido, la migración intrarregional en Sudamérica se ha visto favorecida por la aprobación de nuevos marcos normativos e institucionales a nivel nacional y de acuerdos de integración a nivel regional que facilitan la movilidad y residencia. Los acuerdos sobre libre residencia y movilidad regional se han convertido es un instrumento común en el panorama legislativo de la región, e influyen sobre muchos aspectos de la política migratoria, así como, por ejemplo, en el acceso al mercado laboral o la reunificación familiar[10]. No obstante, como se observa en los adelantos de esta investigación, la libre circulación de personas se encuentra en proceso de pleno desarrollo.

---

[9] Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes", en *Cuadernos Migratorios*, Núm. 9. OIM. Buenos Aires, enero, 2018. pp. 23 y 24; e *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°1, 2017. STEFONI, Carolina: *Panorama de la migración internacional en América del Sur.* Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. CEPAL, serie Población y Desarrollo, N° 123, 2018. CERRUTTI, Marcela y PARRADO, Emilio: "Intraregional Migration in South America: Trends and a Research Agenda" en *Annual Reviews, Annual Review of Sociology*, 41; 5, 2015, pp. 399-421.

[10] ACOSTA, Diego y HARRIS, Jeremy: *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad.* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2022.

En este contexto, el MERCOSUR se erige como el proceso más avanzado y relevante[11]. De hecho, señala Alfonso[12], suele afirmarse que "el MERCOSUR es el resultado de la geografía potenciada por la historia y por la vocación política de integración", aun cuando algunas de estas cuestiones no fueron reconocidas al momento de crear el espacio ampliado[13]. El contexto migratorio del MERCOSUR sigue siendo de intensa movilidad intrarregional[14].

El proceso de integración regional es un fenómeno complejo que abarca infinidad de áreas, temáticas, niveles, y variables . Durante los primeros años del MERCOSUR, las cuestiones comerciales entre los países del bloque reciben la mayor atención. Con el correr del tiempo, aparecen nuevos temas en la agenda regional, tal es el caso de la movilidad humana. Mármora[15] sostiene que "la libre movilidad migratoria constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración". Si bien su objetivo fundacional radica en la conformación de un Mercado Común (esto es, lograr la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados Parte, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común frente a terceros, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes), durante las últimas décadas avanza en la dimensión social y ciudadana. Claramente los primeros años del MERCOSUR estuvieron signados por la conformación de la unión aduanera y el predominio de la dimensión comercial. Sin embargo, la estrategia de integración progresa

[11] MODOLO, Vanina: "La movilidad territorial en … *op. cit.* pp. 29-50.
[12] ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina" en *Cuadernos Migratorios,* Núm. 3. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2012, p.21.
[13] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 83.
[14] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación de personas en el MERCOSUR: logros y desafíos del estatuto de ciudadanía del MERCOSUR", en *Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, Año X – N°1 – Primer semestre 2022, p. 8.
[15] MÁRMORA, Lelio: *Las políticas de migraciones internacionales*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 1997, p. 267.

hacia una perspectiva más integral**,** incorporando nuevas dimensiones clave, como el énfasis en la integración productiva, la reducción de las asimetrías y el impulso a la dimensión social, política y ciudadana del proceso de integración de estos pueblos.

En el MERCOSUR, las políticas regionales sobre circulación de personas han atravesado distintas etapas. Como se ha indicado, desde sus inicios se observa la impronta de la normativa regional que regula la movilidad laboral. Luego, diversas decisiones motivadas por urgencias y necesidades propias de la región obligaron a pensar y diseñar estrategias que permitan promover la libre circulación y residencia de los nacionales de los Estados que lo conforman y avanzar en la construcción de una noción de ciudadanía. Así, en el MERCOSUR se ha aprobado un importante número de normas vinculadas con la vida diaria de sus ciudadanos y de las cuales se desprenden derechos y obligaciones que afectan directamente sus relaciones entre sí, con organismos públicos o con agentes privados[16].

Sin embargo, el carácter interestatal de la estructura política del MERCOSUR[17] y la ausencia de aplicación directa de su normativa resultan problemáticas, toda vez que la lógica intergubernamental propia del MERCOSUR implementa un sistema de internalización al derecho nacional de las normas aprobadas en el ámbito regional bastante lento, cuando no

[16] Del relevamiento realizado por el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR en 2009 surge que la mayor producción legislativa relativa a la libre movilidad de las personas y a cuestiones laborales estuvo centrada en la década de 1990 y los primeros dos años del 2000. Cfr. MODOLO, Vanina: "Política migratoria regional. El caso de la residencia MERCOSUR (2002-2011)", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, Nº 26, junio 2012, p. 47.

[17] Los órganos con poder decisorio en el MERCOSUR (el CMC, el GMC y la CCM) son de carácter eminentemente intergubernamental, ya que están compuestos sólo por representantes gubernamentales y deciden por consenso. Todo ello permite a los gobiernos nacionales mantener el control del proceso. SCOTTI, Luciana B.: "El Derecho de la Integración en el MERCOSUR", en *Manual de Derecho de la Integración,* NEGRO, Sandra (Dir.). Editorial BdeF. Montevideo, Buenos Aires, 2010, p. 77.

imposible [18]. Consiste, en un sistema jurídico de integración donde las decisiones de sus órganos sólo pueden adoptarse por consenso, confiriéndose así un verdadero poder de veto a cada Estado parte.

El desarrollo normativo de la libre circulación en el MERCOSUR durante los años 2000 se centró en facilitar el desplazamiento de los ciudadanos de cada Estado Parte en el cruce de fronteras, en la regulación común de la documentación habilitante y en agilizar los controles fronterizos propiamente dichos [19]. A fines del año 2002 se logra un progreso significativo en el tratamiento de la libre movilidad de las personas en la región. Precisamente, entre los proyectos más importantes en temas migratorios, se destacan los llamados Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile[20], que fueron aprobados en 2002 y entraron en vigor en el 2009. Luego, se adhirieron Perú y Ecuador en el 2011 y Colombia en el 2012[21].

Estos Acuerdos sobre Residencia reconocen a los nacionales de los Estados del MERCOSUR, los derechos de desplazamiento, residencia y acceso a

---

[18] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria en el MERCOSUR: ¿Hacia la construcción de una ciudadanía suramericana?", en *El Mercosur. Una geografía en disputa*, VAZQUEZ VÁZQUEZ, Mariana (compiladora). Editorial Ciccus. Buenos Aires, 2019, p. 3. En el mismo sentido, Ventura califica de "odisea" a la entrada en vigor de las normas del MERCOSUR. VENTURA, Deisy: *Asimetrías Cruzadas o Cubismo Normativo. La Incorporación de Normas en el Mercosur.* Technical Workshop. Washington DC, 2005. También en este sentido MALAMUD, Andrés: "El Mercosur: misión cumplida", en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 7, N° 2, noviembre, 2013, p. 278 y ss. para quien el tipo extremo de intergubernamentalismo del MERCOSUR lo denomina "Interpresidencialismo".

[19] Cf. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 83.

[20] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile": Acuerdo N° 11/02 Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Acuerdo N° 12/02 Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Acuerdo N° 13/02 Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Acuerdo N° 14/02 Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. Disponible en https://normas.mercosur.int/public/normativas/1001

[21] En adelante se utilizará el término Acuerdos sobre Residencia de forma indistinta dado que, aunque son documentos formalmente autónomos (uno referido a los Estados Parte y otro a los Estados Asociados), el contenido material de ellos es prácticamente idéntico.

las actividades económicas en igualdad de condiciones a los nacionales del Estado al que se desplazan. Con una visión realista respecto a la movilidad humana intrarregional, constituyen la piedra fundamental para la consecución de la libre circulación de las personas en la región. El objetivo de estos acuerdos consiste en permitir que los nacionales de los Estados Parte puedan obtener un permiso de residencia en el territorio de otro Estado Parte, en condiciones más favorables que las del régimen general de extranjería previsto en las legislaciones nacionales. Los Acuerdos reconocen diversos derechos a los inmigrantes y miembros de sus familias que hubieren obtenido la residencia conforme el régimen establecido: igualdad de derechos, reunificación familiar, trato igualitario con nacionales, derecho a transferir remesas y derechos de los hijos de los inmigrantes que hubieren nacido en el territorio de una de las Partes, entre otros.

En concreto, estos Acuerdos significan un paso sustantivo en la integración regional al simplificar los mecanismos de circulación de personas al interior del bloque, como así también, las facilidades para la tramitación de los permisos de residencia, permitiendo con ello promover la equiparación entre los migrantes y los nacionales en cuanto a las condiciones de acceso a derechos sociales. Estos Acuerdos resultan "consonantes con una política migratoria abierta o que facilita la regularidad que resulta más funcional a los conceptos de seguridad y de transparencia laboral que una política migratoria cerrada o

En el año 2010, el Consejo del Mercado Común por Decisión CMC N° 64/10 impulsó la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, que se funda en la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los ciudadanos de los Estados Parte y en la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. Esta idea surge por la "necesidad de afirmar que el proceso no es sólo económico, que interesa al ciudadano y que existen aspectos políticos y sociales imposibles

de ignorar en un proceso de integración"[22]. De esta manera, el Estatuto compila algunos derechos y beneficios en favor de los nacionales, ciudadanos y residentes de los Estados Parte del MERCOSUR, que se encuentran contemplados en el acervo jurídico vigente del MERCOSUR, permitiendo visibilizar y promover dichos derechos y beneficios. Luego, el Consejo del Mercado Común autoriza un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR[23]. El plan debía estar plenamente implementado para el 2021, con motivo de cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción, y debe contemplar el reconocimiento de una serie de derechos a los nacionales de los Estados Parte, entre los que se enuncia en primer lugar a la circulación de personas.

Al igual de lo que es más evidente hoy con la UE, el proceso de integración suramericano no responde a ningún modelo de libro de texto ni a los desarrollados en otras regiones. Constituye un intento de trabajo conjunto entre un grupo de Estados que procura responder a peculiaridades, intereses y realidades propias de esa región. Pero sí se inspira, directa o indirectamente, en el modelo europeo y, por ello, resulta esencial considerar sus aspectos más relevantes como antecedente para la consolidación de una ciudadanía regional. En ambos procesos se percibe una clara preocupación por la defensa de los derechos humanos, como base de una unión política, que a su vez refuerce la noción de ciudadanía.

Ahora bien, si la dimensión humana de la integración regional es la libre circulación de las personas, cabe preguntarse entonces, si la negativa para su consagración definitiva y total retarda en demasía la concreción de una "ciudadanía del MERCOSUR" que termine con tendencias discriminatorias e incluso xenófobas preexistentes. Por ello, más que una consecuencia necesaria

[22] RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto: "Hacia la ciudadanía del MERCOSUR", en *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL*, Organização KLEIN VIEIRA, Luciane y NEGRO,Sandra C, Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. – São Leopoldo, Casa Leiria, 2023, pp. 21 - 62.

[23] *Decisión del CMC 64/10 sobre "Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Plan de Acción".*

del proceso de liberalización comercial, ¿es la circulación de personas un derecho fundamental imperativo que consagra el "rostro humano" de la integración en el MERCOSUR? En otras palabras, es posible que la persona haga suyo el espacio geográfico integrado, cruzando fronteras que para bienes y capitales es posible que no existan, haciendo realidad un proceso de integración en una región que históricamente formó parte de un único territorio en su mayoría y que, por diversas razones del siglo XIX, configuró otras nuevas, pero que avanza constantemente.

En particular, en esta investigación se cuestiona si la libre circulación de personas consagrada en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR constituye uno de los derechos fundamentales ineludibles para concretar la ciudadanía regional que permita una sólida integración entre los Estados Parte. Para ello, será necesario responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los instrumentos normativos del MERCOSUR que desde su origen hasta la presentación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR consagran la circulación de personas como derecho fundamental? En particular, entre dichos instrumentos, cabe preguntarse si los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR ¿se implementan de forma directa, inmediata y sin contradicciones en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados firmantes para garantizar su efectivo cumplimiento? .

En virtud del problema planteado y las preguntas de investigación que se suscitan, la hipótesis que se postula en esta tesis sostiene que la libre circulación de personas, como derecho fundamental enunciado en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, mediante los Acuerdos sobre Residencia de los Estados Parte y Asociados, entre otros instrumentos normativos, constituyen medidas favorables para garantizar su efectivo cumplimiento en miras a consolidar la integración regional, aunque su implementación aún no sea directa, inmediata y sin contradicciones en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados firmantes.

Esta investigación doctoral tiene por objetivo general evaluar la libre circulación de personas como un derecho fundamental en el MERCOSUR, desde su origen en 1991 hasta su consagración en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR presentado en el año 2021. A tal fin, entre los objetivos específicos, se propone, en primer lugar, contrastar la noción de un derecho humano a la libre circulación de carácter universal (o al menos amplio y general) con el concepto de libre circulación propio de los procesos de integración regional, como es el caso del MERCOSUR. En segundo lugar, describir los aspectos más notorios del contexto de la movilidad humana en la región, los procesos consultivos sobre migración y los procesos de integración en Sudamérica que se han destacado en las últimas décadas, a fin de considerar la relevancia de la circulación de personas en el MERCOSUR. En tercer lugar, examinar la dimensión migratoria y los diversos instrumentos normativos sobre la circulación de personas en el MERCOSUR desde su origen en 1991 hasta la presentación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR en el año 2021. Y, finalmente, analizar en particular los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, como una de las fuentes jurídicas más importantes en materia de circulación de personas, reafirmados en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

Para abordar los objetivos propuestos de esta tesis doctoral, se utiliza el método cualitativo y las técnicas de investigación propias de las Ciencias Sociales y Jurídicas. Concretamente, se acude a la metodología socio - jurídico exploratoria, descriptiva y explicativa, mediante el análisis documental [24] (normativo, jurisprudencial, doctrinal) para hacer valoraciones teóricas. La elección de fuentes primarias producidas, fundamentalmente, por instrumentos jurídicos internacionales, regionales y marcos normativos nacionales de cada uno de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, jurisprudencia de

[24] Las traducciones al español de los textos citados en este trabajo fueron realizadas directamente de sus fuentes en el idioma original. En general, el uso de destacados y cursiva no es de los originales, salvo que sea específicamente indicado.

tribunales jurisdiccionales o *ad hoc*, doctrina especializada, declaraciones o documentos oficiales emitidos por organizaciones internacionales y regionales vinculados con el objeto de estudio e información disponible en los portales gubernamentales, pretende explicar si la libre circulación de personas durante el período seleccionado entre 1991 y 2021 consagra un derecho fundamental para consolidar la ciudadanía del MERCOSUR, tal como establece el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

La estructura de esta investigación se organiza en cuatro capítulos. En el Capítulo Primero, se ofrece de manera sucinta un marco conceptual que permita analizar en los capítulos siguientes la circulación de personas y su protección jurídica en el contexto sudamericano. La idea central que atraviesa esta exploración conceptual preliminar es la de contrastar la noción de un derecho humano a la libre circulación de carácter universal (o al menos amplio y general) con el concepto de libre circulación propio de los procesos de integración regional, como es el caso del MERCOSUR, entre otros procesos de integración en Sudamérica, y cuyo régimen se estudia en detalle en los capítulos siguientes. En efecto, la lógica universalista de los derechos humanos difiere del reconocimiento de la libre circulación a partir del criterio de la reciprocidad sobre la base de la nacionalidad (o, secundariamente y en algunos casos, residencia) propio de los regímenes de la circulación de personas en los procesos regionales. Por ello, se realiza una escueta revisión sobre algunas cuestiones conceptuales vinculadas con la movilidad humana, la libre circulación de personas, la noción de nacionalidad y extranjería. También se incluye una aproximación conceptual a los derechos humanos, sus características y un breve desarrollo de su proceso histórico. Asimismo, se esboza la protección jurídica de la libre circulación de personas en los sistemas que interesan a los fines de esta investigación: el universal y el interamericano, considerando que la normativa del MERCOSUR debe ser entendida en un diálogo con la normativa regional sobre protección de los derechos humanos.

En el Capítulo Segundo, se describen los aspectos más notorios del marco contextual necesario para esta investigación. Durante las últimas décadas el contexto migratorio en la región Sudamericana se ha caracterizado por sistemas migratorios en tensión como consecuencia de múltiples factores, como los crecientes discursos xenófobos, el aumento de medidas restrictivas a la libre circulación, el cierre de fronteras durante gran parte de la pandemia por COVID-19, por la militarización de ciertos puntos de control migratorios, entre otros. Sin embargo, la movilidad humana en la región no ha cesado, pues se observan incrementos en la irregularidad migratoria que requieren de políticas acordes para el resguardo de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad. Este creciente fenómeno de la migración regional propició la creación de diversos procesos consultivos, foros o espacios de diálogo en los que participan Estados de la región, dado que la movilidad humana regional presenta rasgos distintivos y que la libre circulación de personas se encuentra en pleno desarrollo. Por ello, también se mencionan y describen algunos de esos procesos consultivos sobre migración en América del Sur en los que participan o involucran directamente a los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Asimismo, y dado que la integración en la región resulta una constante aspiración latinoamericana, se describen otros procesos de integración que promueven acciones con el fin de buscar criterios que faciliten la libre circulación y la residencia de los ciudadanos de los Estados miembros.

En el Capítulo Tercero, se describe el marco de referencia vinculado a la movilidad regional en el MERCOSUR. Se comienza con una sucinta trayectoria de la dimensión migratoria y el reconocimiento de la circulación de personas desde el origen del MERCOSUR en 1991 hasta la presentación del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR en el año 2021. Se destaca la labor del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM), por considerarse un avance en la institucionalidad del tratamiento de las cuestiones migratorias. Precisamente, la movilidad humana regional se convierte a partir de entonces en un pilar

fundamental para la construcción del MERCOSUR Social y Político. Asimismo, se describe el marco normativo del MERCOSUR dado por los principales instrumentos sobre movilidad regional hasta la presentación del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, con motivo de cumplir el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. Luego de que se señalan algunos lineamientos generales sobre los aspectos más relevantes de la ciudadanía regional, se enuncian brevemente los derechos y beneficios que se recopilan en dicho instrumento a favor de los nacionales y residentes en los Estados Parte.

En el Capítulo Cuarto, se desarrolla el marco normativo específico y una de las fuentes jurídicas más importantes en materia de circulación de personas, reafirmados en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR: los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Precisamente, la circulación de personas es el primer derecho al cual hace referencia el compendio de derechos y beneficios enunciados en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Entre las fuentes jurídicas en materia de circulación de personas remite a los Acuerdos sobre Residencia, entre otros instrumentos que se describen en el capítulo anterior. Estos Acuerdos son considerados como uno de los hitos más importantes en la historia del proceso de integración desde 1991 y uno de los proyectos más significativos en favor de los derechos de las personas en situación de movilidad humana intrarregional. No obstante, pasados más de diez años desde la entrada en vigor de estos Acuerdos, el conocimiento sobre su implementación o aplicación efectiva en los distintos ámbitos sigue siendo limitado. En este capítulo se analizan en detalle diversos aspectos que incluyen su aprobación y entrada en vigor, el objeto y ámbito de aplicación, los tipos de residencia que otorgan, los requisitos para obtener permisos de residencia, los derechos que confieren dichos permisos de residencia, la implementación en cada uno de los Estados Parte y Asociados, como así también las dificultades que estos presentan.

Por último, se elaboran unas conclusiones que no pretenden ser definitivas, sino que invitan a continuar la investigación, el debate y la reflexión sobre la libre circulación de las personas, como uno de los derechos más visibles en los procesos de integración regional que forma parte de los objetivos del MERCOSUR. Sin embargo, este derecho fundamental se encuentra en pleno desarrollo para su efectiva implementación en miras a consolidar la Ciudadanía del MERCOSUR. Pues luego de considerar los avances y retrocesos en las políticas sobre movilidad humana en la región y de analizar diversos instrumentos que el MERCOSUR ha firmado en diferentes ámbitos institucionales con el objetivo de lograr la libre circulación, en particular los Acuerdos sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte y Asociados, aún no son suficientes para avanzar en la construcción de una ciudadanía que conlleve el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Tal como se demuestra en esta investigación, resulta ineludible adoptar políticas migratorias comunes, fortalecer la estructura jurídica del MERCOSUR e insistir en la implementación y aplicación vinculante de su normativa para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la libre circulación de las personas.

CAPÍTULO 1

El marco conceptual sobre la movilidad humana y los derechos humanos

Este primer capítulo tiene por finalidad presentar un marco conceptual que permita analizar en los capítulos siguientes la circulación de personas y su protección jurídica en el contexto sudamericano. La idea central que atraviesa esta exploración conceptual preliminar es la de contrastar la noción de un derecho humano a la libre circulación de carácter universal (o al menos amplio y general) con el concepto de libre circulación propio de los procesos de integración regional, como es el caso del MERCOSUR, entre otros procesos de integración en Sudamérica, y cuyo régimen se estudia en detalle en los capítulos siguientes de este trabajo. En efecto, como se examina en particular a continuación, la lógica universalista de los derechos humanos difiere del reconocimiento de la libre circulación a partir del criterio de la reciprocidad sobre la base de la nacionalidad (o, secundariamente y en algunos casos, residencia) propio de los regímenes de la circulación de personas en los procesos regionales.

Por ello, aquí se comienza con una sucinta revisión sobre algunas cuestiones conceptuales en relación con la movilidad humana, la libre circulación de personas, la noción de nacionalidad y extranjería, sin pretender agotar el tema que no escapa a profundos y relevantes debates. Esta aproximación conceptual podrá servir de base tanto para las explicaciones generales que se consignan más adelante en este mismo capítulo introductorio, como para el núcleo de la tesis, tal como se desarrolla en los capítulos siguientes.

A continuación, y en concordancia con los fines de este capítulo, se esboza también una aproximación conceptual a los derechos humanos, sus características y el proceso histórico de su protección jurídica, con especial énfasis en los derechos relacionados con la libre circulación de personas.

Finalmente, se abordan los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos que más interesan para esta investigación: el universal y el interamericano. En el caso del sistema interamericano, su trascendencia deriva del hecho evidente de que los Estados a quienes se les aplica la normativa del MERCOSUR, objeto principal de estudio en este trabajo, son miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) [25]. Así, la normativa del MERCOSUR debe ser entendida en un diálogo con la normativa regional sobre protección de los derechos humanos. Aunque su impacto sea menor, las mismas razones justifican el estudio del sistema universal. Sin embargo, cuando resulte oportuno, se menciona el sistema europeo, no sólo por el diálogo interregional que existe entre este sistema y el interamericano, sino también porque la normativa europea de protección de los derechos humanos

[25] Debe mencionarse, sin embargo, el caso particular de la República Bolivariana de Venezuela. En 2012 Venezuela denunció la CADH. En 2017, solicitó su salida de la OEA. En el caso de la primera, según dispone la propia Convención, la denuncia debía surtir efectos una vez transcurrido el plazo de un año desde la notificación de la voluntad de denuncia a la Secretaría de la OEA (artículo 78). En el caso de la OEA, la Carta de la entidad establece que la salida es efectiva una vez transcurridos dos años desde la fecha en que la Secretaría de la Organización recibe la notificación de denuncia (artículo 143). Sin embargo, en 2019 el Gobierno de Juan Guaidó volvió a ratificar la CADH, con carácter retroactivo a la fecha en la que había tomado efecto la denuncia previa por lo que, de admitirse la legitimidad de este acto, habría que considerar que Venezuela nunca estuvo fuera del sistema interamericano. En cuanto al segundo punto, en 2017 la Asamblea Nacional Venezolana declaró inconstitucional el acto del Gobierno de Nicolás Maduro por el cual se había solicitado la salida de la OEA. Esta Organización sigue considerando a Venezuela un Estado miembro. Ver AYALA CORAO, Carlos: "Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XIX, 2013, pp. 43-79. OCHOA JIMÉNEZ, María Julia: "La protección de los derechos humanos en Venezuela frente a la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 25(1), pp. 195-211. ARLETTAZ, Fernando: "La OEA en las crisis de las democracias americanas: Venezuela y Nicaragua", en *América Latina: un nuevo escenario*, Fundación SIP, Zaragoza, 2022, pp. 125-144.

condiciona la normativa de la Unión Europea (UE) sobre los temas que aquí interesan (libre circulación de personas y ciudadanía). Resulta que la normativa europea es, como se indicará más adelante, un antecedente directo del régimen del MERCOSUR en materia de libre circulación y ciudadanía.

Como se explica en detalle en este capítulo, desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe un derecho a salir de cualquier país, para cualquier persona; un derecho a entrar a un país, sólo para nacionales o (en algunos casos) personas que tengan un cierto vínculo con ese país (residentes permanentes o con otro tipo de autorización, según los casos) y un derecho a circular internamente por un país, con un alcance variable según sean los tratados (por ejemplo, algunos exigen que la persona se encuentre de forma regular en el país).

En esta primera parte se puede concluir que la libre circulación de personas no está reconocida hoy por el Derecho Internacional en un sentido amplio. Sin perjuicio de ello, a lo largo de la historia se ha ido construyendo un reconocimiento parcial del derecho humano a la movilidad, es decir, que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce parcialmente el derecho a la movilidad, en relación con los principales instrumentos internacionales.

Si bien uno de los rasgos esenciales de los derechos humanos es su proclamada universalidad, esto es, que la titularidad de estos alcanza a todas las personas sin distinción alguna, en los instrumentos jurídicos concretos sobre derechos humanos algunos de los derechos mencionados son sólo para ciertas personas. Tal como se describe a continuación, se puede predicar que son universales aquellos derechos que estén reconocidos como derechos efectivos de todas las personas, sean derechos de todos los nacionales, de todos los residentes legales, etc. De allí que, un derecho verdaderamente universal (de

todas las personas) a migrar (a entrar en cualquier país y moverse libremente por él) es, por el momento, una aspiración moral o política, pero no un derecho positivamente consagrado.

Por otro lado, desde el punto de vista del Derecho de la Integración (por ejemplo, en el caso de la Unión Europea o, como se analizará en este trabajo, en el caso del MERCOSUR), el criterio que prima no es el de la universalidad sino el de la reciprocidad. Sin embargo, generalmente las libertades son más amplias, dado que sí se reconoce el derecho a entrar y circular libremente por el territorio de un Estado diferente del Estado de la propia nacionalidad (con las condiciones y limitaciones propias de cada régimen). Por lo tanto, podría considerarse que allí se encuentra el germen de un "derecho humano a migrar", aunque tal como está consagrado en el Derecho de la Integración sigue siendo un derecho de titularidad limitada.

1. Movilidad humana y libre circulación de personas

Existe un consenso generalizado sobre el carácter histórico de la movilidad humana y de su continuidad en la actualidad, pues la historia de la humanidad misma se caracteriza por complejos procesos de movilidad. Los desplazamientos a gran escala y entre largas distancias ya eran frecuentes en el pasado[26].

[26] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. "Superando barreras: movilidad y desarrollo humano", en *Informe sobre desarrollo humano*, edición en español. Nueva York. PNUD, 2009. Así, por ejemplo: el más de medio millón de españoles y portugueses que, junto con unos 700.000 súbditos británicos, se desplazaron hacia las colonias americanas durante el auge del dominio europeo en América; o bien, el desplazamiento de 11 a 12 millones de africanos como esclavos entre los siglos XV y XIX; o también, el traslado de 2,3 millones de chinos y alrededor de 1,3 millones de indios entre 1842 y 1900 como trabajadores hacia el sudeste asiático, África y América del Norte. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana. Gestión fronteriza integral en la subregión andina.* Módulo II. Primera edición. Lima, 2012, p. 27. INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración, derechos humanos y política migratoria.* Serie Migración y Derechos Humanos. IPPDH y OIM. Primera edición, Ciudad de Buenos Aires, 2016.

En las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, la movilidad internacional se ha intensificado y complejizado como consecuencia de una serie de fenómenos globales, regionales y locales. En este escenario migratorio convergen movimientos de diversa naturaleza, originados por distintos factores y constituidos por una variedad amplia de perfiles de migrantes que conlleva nuevos desafíos en materia de gobernanza migratoria. En particular, el interés y la relevancia de las migraciones en la política, la sociedad y la academia ha aumentado notablemente a partir de la década del noventa, por lo que algunos consideran la "era de las migraciones"[27].

1.1. Nociones básicas sobre movilidad humana

La movilidad humana resulta un proceso complejo por múltiples causas que se encuentran interrelacionadas, dado que son varios los motivos que llevan a una persona a movilizarse. Entre las principales se encuentran aquellas vinculadas a cuestiones económicas, laborales, comerciales, políticas, educativas, sociales, la búsqueda de protección frente a los conflictos armados, las catástrofes medio ambientales, la falta de seguridad o la desconfianza hacia las instituciones estatales, entre otras. Estas causas pueden originar el movimiento voluntario o forzado de una persona o grupos de personas, quienes se desplazan a nuevos territorios. La intencionalidad de permanencia es otra característica, dado que la persona en movilidad puede tener la intención de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos. Asimismo, el cruce de límites es parte de la movilidad humana, ya que el proceso implica el desplazamiento entre límites o divisiones geográficas o políticas[28].

Desde la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se afirma que no existe un parámetro o perfil definido de persona en movilidad. Por ello,

[27] CASTLES, Stephen, DE HAAS, Hein y MILLER, Mark J.: *The Age of Migration.* Palgrave Macmillan. New York, 5th ed., 2014.
[28] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana… op. cit.* p.18.

son diversos los motivos, los objetivos, las decisiones, las formas, los destinos, las características de quienes se movilizan, lo que dificulta una respuesta única frente a este fenómeno social. Por otro lado, también varía la cantidad, la frecuencia y los destinos de las personas que se movilizan. Incluso, ha aumentado el número de países emisores o receptores de personas en movilidad humana y de aquellos que resisten el tránsito también es mayor. Asimismo, ha aumentado la cantidad de países que reúnen una o más de estas calidades al mismo tiempo. Se ha incrementado la movilidad sur-sur (en referencia a la movilidad de personas de un país en vías de desarrollo a otro de similar condición), la movilidad interna (voluntaria y forzada), la movilidad intrarregional y la movilidad fronteriza. Otro dato relevante es que ha aumentado el número de mujeres que se movilizan, sus razones y las condiciones de su movilidad se han diversificado[29].

La movilidad humana involucra experiencias migratorias diversas, es decir, que la manera en que este proceso se realice y su resultado variará según el contexto, las condiciones, los recursos y los niveles de información en que se encuentra una persona en movilidad. Por lo tanto, cuanto mejor sea el contexto, las condiciones y los recursos, será más exitoso y respetuoso de los derechos de la persona en situación de movilidad. Como se analiza más abajo, los procesos de movilidad humana se encuentran sujetos a regímenes normativos diferentes o comunes que regulan los derechos, los procedimientos, las reglas, las competencias, entre otros aspectos, aplicados a las personas en movimiento [30].

El proceso de la movilidad humana consta de diversas etapas. En primer lugar, se inicia con el impulso, el deseo o la necesidad de salir, que conlleva una decisión. Luego, siguen las etapas de salida, traslado, ingreso y asentamiento en un nuevo territorio, y con ella comienza la integración a una nueva sociedad.

[29] *Ibidem,* pp. 27 y 28.
[30] *Ibidem,* pp. 21 a 23.

Finalmente, el retorno o, en algunos casos, el inicio de un nuevo proceso de movilidad. En este proceso, si bien el principal actor es la persona en movimiento, su traslado también impacta en su familia (aquellos que los acompañan o permanecen el lugar de origen), a la sociedad donde pertenece y a los grupos sociales que la reciben. Además, diversos actores públicos y privados pueden facilitar, controlar o evitar el proceso de movilidad. De allí que, los procesos de movilidad humana tienen múltiples impactos. En algunos casos, reconfiguran los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, psicológicos, ambientales, entre otros, de la vida de los actores que intervienen o están conectados con los procesos de movilidad, especialmente los Estados y la persona migrante[31].

Desde una perspectiva conceptual, conforme se enuncia en el Glosario de la OIM[32], la movilidad humana es un "término genérico que abarca todas las diferentes formas de movimiento de personas". Y aclara que el término designa una gama más amplia de movimientos de personas que el término "migración", por lo que incluye también a los turistas que, por lo general, no se consideran migrantes.

La OIM entiende por movilidad humana "a la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación". Se trata de "un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas), que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos, o, incluso, para desarrollar una movilidad circular". Este proceso "implica el cruce de los límites de una división geográfica o

[31] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana… op. cit.* p.19.
[32] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Glosario de la OIM sobre Migración,* No. 34, 2019, p.144. La OIM está consagrada al principio de que la migración ordenada y en condiciones humanas beneficia tanto a los migrantes como a la sociedad. En su calidad de organización intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la migración, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración, y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes. VER

política, dentro de un país o hacia el exterior". Cabe destacar que reconoce a la movilidad humana como "un hecho social que se encuentra vinculado con el ejercicio del derecho humano de la libertad de circulación"; ese "desplazamiento libre, aunque regulado, permite a todo ser humano ampliar sus libertades, capacidades y oportunidades de mejores condiciones de vida" [33].

Algunos autores como Freidenberg y Sassone, entienden que la movilidad se trata de un movimiento que tiene intencionalidad propia o forzada, que puede ser con libertad o sin ella, que de uno u otro modo hace a una característica evolutiva del ser humano[34].

Las personas que se encuentran en contexto de movilidad humana son aquellas que, por cualquiera razón, motivo o circunstancia, sea este voluntario o por razones de fuerza, se desplazaron desde su lugar de origen a otro. Si bien la movilidad humana como enunciado social ha estado siempre presente en el desenvolvimiento de la humanidad, desde que se la reconoce en los ordenamientos jurídicos los diferentes Estados intentan regular este derecho.

Este concepto de movilidad humana es reciente y tiene por fin integrar en una sola idea a todas las formas posible de movimiento de personas, como la migración internacional, la movilidad en el marco de sistemas de integración, el refugio, la movilidad forzada por delitos transnacionales (trata de personas), entre otras. Se reconoce que cada una de estas formas de movilidad de personas está influida por una serie de factores políticos, sociales, económicos, culturales, etc. que tienen distintas características en cada caso. Se trata de un proceso humano. Toda vez que el ser humano es el principal actor del proceso

[33] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana… op. cit.* p.16.
[34] FREIDENBERG, Judith y SASSONE, Susana: "Movilidad, migración y territorio: el papel del sujeto" en *Revista Temas de Antropología y Migración*, Nº 10, diciembre 2018, p. 45.

de movimiento o circulación resulta, entonces, objeto de decisiones públicas o privadas[35].

Conforme indica el Diccionario Demográfico Multilingüe, el concepto de movilidad territorial se define como el "desplazamiento geográfico de los individuos que componen una población" [36].

Un aspecto que es importante señalar sobre el movimiento de una persona hacia otro territorio es que el mismo compromete sus derechos humanos. Las personas en movimiento comparten algunas características o patrones similares como, por ejemplo, los motivos del desplazamiento o las formas de movimiento, entre otros. Sin embargo, no es apropiado tratar de caracterizarlas de forma unívoca, dado que, en realidad, pertenecen a géneros, edades, condiciones económicas, niveles educativos, orientaciones sexuales, etnias o estatus migratorios distintos. Ello conlleva, en primer lugar, a identificar la multiplicidad de actores y, en segundo lugar, a generar respuestas específicas por parte del Estado para cada tipo de persona. El Estado involucrado puede asumir distintos roles respecto de la movilidad humana, lo cual es meramente referencial. Puede ser país de origen, de tránsito y de recepción; pero ello no implica que el Estado desempeñe un rol exclusivo, sino que, en la actualidad, la globalización del movimiento de las personas ha generado que todo Estado sea, en algún momento (o a la vez), un país de origen, tránsito o destino[37].

Existen diferentes tipos de movilidad de acuerdo con el factor diferenciador que se utilice como base para la construcción de las categorías específicas. Ello resulta importante porque permite identificar las necesidades particulares de cada persona, según sea el tipo de movilidad que desarrolle y sus contextos serán, por tanto, las causas y las consecuencias que genera. De allí

[35] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana… op. cit.* p.16.
[36] MACCIÓ, Guillermo A., et al: *Diccionario demográfico multilingüe*. Centro Latinoamericano de Demografía, 1985.
[37] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana… op. cit.* p.19.

que se obliga al Estado a implementar una acción diferenciada en la cual el centro de atención sea la persona que se moviliza y sus necesidades particulares. Como se indica más abajo, la visión tradicional de la gestión de la movilidad humana tenía un perfil de tipo instrumental y asistencialista, porque sólo tenía en cuenta a la persona que se movilizaba como un objeto de atención y/o gestión, más que como un sujeto de derechos. Al no considerar las características específicas de los procesos de movilidad, las personas se reducen a flujos en movimiento sin rostro, a números estadísticos siendo suficiente realizar un simple análisis costo-beneficio (por ejemplo, remesas enviadas, capital humano perdido o ganado, impacto en el mercado de trabajo). Tener en cuenta diferentes categorizaciones es útil para analizar el impacto de los flujos de movilidad respecto de la violación de derechos y el incumplimiento de obligaciones internacionales.

Si se adopta el criterio del territorio, aspecto que interesa en particular a los fines de este trabajo, se diferencia la movilidad internacional y la movilidad interna, según exista cruce de fronteras (movilidad internacional) o si se realiza dentro de un mismo territorio (movilidad interna).

Si el criterio son las diversas causas de la movilidad, ello genera diferentes esquemas de circulación. Entre los principales modelos reconocidos en esta categoría, se encuentra la migración, el refugio y asilo, el desplazamiento forzado, la trata de personas, la movilidad por causas ambientales, entre otros que siguen apareciendo y que reciben un tratamiento internacional diferenciado con bases normativas para la protección de las personas que se movilizan por esas causas. Por el criterio de la dirección, la movilidad puede ser de salida o de ingreso, según sea si se analiza desde el lugar de origen o el lugar de destino. Estas categorías permiten las mediciones de movilidad a partir de flujos de

entrada y de salida, como en el caso de la movilidad humana internacional, particularmente en la migración[38].

También se puede distinguir por el tiempo de permanencia, en cuyo caso la movilidad puede ser temporal (diaria, semanal), permanente o circular. Esta última se da especialmente en el contexto de la migración internacional, en la cual las personas migrantes temporales desarrollan experiencias migratorias continuas y cíclicas, o por temporadas. También se utiliza este criterio para distinguir entre los desplazamientos temporales y la migración, entendida esta última como el desplazamiento con traslado de residencia de los individuos, interior o internacional según se crucen o no las fronteras de un Estado[39]. En el caso de los procesos de movilidad internacional, también se puede diferenciar por la condición documentaria de la persona que se moviliza entre la movilidad regular o documentada, aquella que se realiza con todos los documentos y permisos requeridos por los países receptores; y la movilidad irregular o indocumentada, que tiene lugar cuando la persona no cuenta con dichos permisos y documentos.

Otro criterio que se adopta es el que tiene en cuenta los ordenamientos jurídicos de diferente dimensión territorial, en cuyo caso la movilidad puede ser nacional, binacional, comunitaria e internacional. En este caso, se destaca la gestión de la movilidad en fronteras, ya que puede involucrar diferentes niveles de gestión: nacional, binacional e, inclusive, comunitaria.

Un criterio que resulta trascendente es el que se basa en la voluntad de la persona de iniciar un proceso de movilidad. En base a ello, la movilidad puede ser voluntaria o libre; obligatoria o forzada. La primera, incluye la movilidad espontánea, es decir, la persona decide por sí misma movilizarse, o también puede ser la movilidad facilitada, en la cual el Estado de origen o de destino, o

[38] *Ibidem,* pp. 21 a 23.
[39] MACCIÓ, Guillermo A., et al. *Diccionario demográfico multilingüe… op. cit.*

ambos, brindan los medios para desarrollar procesos de movilidad. En segundo lugar, la movilidad obligatoria es la que se origina de manera voluntaria en cumplimiento de una obligación de la persona, tal es el caso cuando se sucede el vencimiento de calidad migratoria o expira el plazo de permanencia, por ejemplo. Y, por último, la movilidad forzada, en cuyo caso la persona nunca tomó la decisión de desplazarse, sino que fue obligada a hacerlo, por ejemplo, es el caso de los desplazamientos por situaciones de conflictos armados o por desastres ambientales[40].

1.2. Relación entre movilidad humana y migraciones

La relación entre los términos movilidad humana y migración es una relación de género y especie. Es decir, se entiende que la movilidad humana abarca toda forma de desplazamiento de personas y por ello incluye a la migración, sea esta interna o internacional. Mientras que la migración, por su parte, hace referencia al desplazamiento voluntario de personas desde su residencia habitual para establecerse, temporal o permanentemente, en otro lugar que puede ser otra ciudad o país. En este sentido, la migración se caracteriza por la libre circulación, así como por el interés de la persona de asentarse, al menos por algún tiempo, en un lugar[41]. Así la migración es una parte constitutiva de la movilidad humana, por lo tanto, no es sinónimo de movilidad, sino que aparece con la creación de fronteras y con la aparición de los Estados nacionales[42]. Estos aspectos son los que diferencian la migración de otras formas de movilidad, tal como se indica más arriba.

Cabe aclarar que, si bien no existe en el plano internacional una definición universalmente aceptada del término "migrante", la OIM indica que para sus propios fines y sin presuponer establecer la existencia de una nueva categoría

[40] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana… op. cit.* pp. 21 a 23.
[41] *Ibidem,* p. 29.
[42] FREIDENBERG, Judith y SASSONE, Susana: "Movilidad, migración … *op. cit.* p. 50.

jurídica, el uso común del término genérico "migración" designa "a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones". Asimismo, aclara que este término "comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objetos de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales" [43].

En apretada síntesis, de acuerdo con Castles[44], los procesos migratorios se explican por tres grupos de factores. Primero, aquellos derivados de la dinámica social del proceso migratorio: la migración en cadena y las redes, el rol de la familia y la comunidad, la posición de la persona migrante dentro de su ciclo de vida, la industria de la migración, la agencia migrante y la dependencia estructural de la migración. Segundo, los factores vinculados con la globalización, el transnacionalismo y las relaciones Norte-Sur: la brecha Norte-Sur, la creación del capital cultural y la técnica necesaria para migrar, las comunidades trasnacionales, la lógica trasnacional en sí y otras políticas no vinculadas con la migración tales como las de derechos humanos, comercial y de prevención de conflictos. Por último, existen factores internos a los sistemas políticos: conflictos en países emisores, intereses en países receptores, agendas ocultas, contradicciones, derechos y distintos actores.

Por otro lado, hay que tener presente que la libre movilidad territorial es un derecho que debería ser gozado por todas las personas, con independencia de

[43] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Glossary on migration,* IML Series No. 34, 2019.
[44] CASTLES, Stephen: "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas.* PORTES, Alejandro y DEWIND, Josh Porrúa. México, 2006.

la nacionalidad, género, raza, formación, edad, entre otros, al igual que el derecho a no migrar por razones de necesidad, persecución, etcétera[45].

1.3. Consideraciones preliminares sobre el derecho a la libre circulación

Los procesos de movilidad humana se sustentan en el ejercicio del derecho a la libre circulación. Este derecho, que tiene diferentes alcances según el ordenamiento jurídico de que se trate, consiste en "la facultad de desplazarse libremente por todo el territorio de un Estado, así como de entrar o salir de este, y elegir libremente el lugar de residencia". En otras palabras, la movilidad humana resulta la expresión social del ejercicio del derecho humano a la libre circulación[46].

La libertad de circulación, o libertad de movimiento como también suele denominarse, es el derecho que tiene una persona a moverse libremente, ya sea dentro del territorio de un Estado o de un Estado a otro, y a establecerse en el territorio de otro Estado (siempre que sea un establecimiento pacífico) y se atribuye a toda persona no perseguida por delitos comunes[47].

En la regulación del derecho de libre circulación y residencia se distinguen dos fundamentos: uno inmediato y otro mediato o fin último. El fundamento inmediato es la libertad de la persona, que implica la garantía de exclusión de todo tipo de coacción que lesione su dignidad, es decir, que la obligue a circular cuando ella no lo desee (salvo en el caso específico de la expulsión de extranjeros). El fundamento último de este derecho (al igual que sucede con todos derechos humanos) es la dignidad de la persona humana. En este sentido, se puede señalar que la movilidad, que tiene como fundamento a la libre

[45] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 55.
[46] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana… op. cit.* p.18.
[47] GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Protección internacional de los derechos humanos de las personas migrantes", en ARLETTAZ, Fernando y PALACIOS SANABRIA, María Teresa, (Coordinadores Académicos): *Reflexiones en torno a derechos humanos y grupos vulnerables*, Editorial Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, Colombia, 2015, pp. 1 – 34.

circulación, es un derecho humano, "aunque las tipologías jurídico-políticas instauradas por el Estado controlan la movilidad en el afuera y el adentro del territorio político"[48].

Por un lado, este derecho tiene por objeto el movimiento o desplazamiento de las personas dentro y fuera del territorio de un Estado, como así también el establecimiento en cualquier país. Por otro lado, el ámbito de los derechos protegidos está formado por la garantía de la libertad de circulación y residencia, incluyendo especialmente la seguridad personal y la libertad.

1.4. La libre circulación de personas en los procesos de integración

Ahora bien, en cuanto a la relación de los procesos de integración y la libre circulación de personas, inicialmente cumplen con los imperativos básicos de la formación de un mercado común, esto es, entendida como una premisa necesaria para garantizar la amplia y prácticamente irrestricta movilidad de mercaderías, bienes, servicios y factores productivos, incluyendo el movimiento de trabajadores[49]. Por tanto, este principio de libre circulación se presenta en los procesos de integración económica como meramente economicista atendiendo a la libertad de circulación de bienes servicios y factores productivos, en los procesos de integración complejos encaminados hacia una integración profunda que contemplan, por ejemplo, la conformación de un Mercado Común o una Unión Económica entre los socios, la libertad de circulación se amplía, alejándose de su origen claramente mercantilista[50]. En estos casos este principio escapa de la esfera propiamente económica dando lugar a la necesidad de conjugar los instrumentos de liberalización de la economía con las garantías y coberturas que, dentro del espacio común, o comunitario, deben brindarse a los ciudadanos respecto de los derechos

[48] FREIDENBERG, Judith y SASSONE, Susana: "Movilidad, migración … *op. cit.* pp. 45-50.
[49] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 76.
[50] BERTONI, Liliana: "En su 30 aniversario … *op. cit.* p. 81.

sociales que le son inherentes. Es decir que, a medida que los procesos de integración avanzan en sus objetivos, se profundiza el derecho de libre circulación de las personas, y no sólo circulación de mercaderías y factores productivos.

Desde el punto de vista de la libre circulación de las personas como un derecho, se contemplan dos aspectos importantes en los procesos de integración[51]. El primero es el derecho de ingreso al territorio de cualquiera de los Estados miembros del proceso de integración, esto es, la posibilidad de ingresar sin trabas burocráticas o inspecciones, para circular dentro de los Estados. No obstante, los Estados conservan la potestad de implementar un mínimo sistema de control, el cual deberá ser coordinado y armonizado entre las normas domésticas como las del proceso de integración. Por ejemplo, un Estado Parte no podrá negar la entrada al nacional de otro Estado Parte, sin que exista alguna de las razones debidamente fundadas en el orden público, en la seguridad y en la salud.

El segundo es el derecho de permanencia. Si el derecho de entrada consiste en el ingreso al territorio de cualquiera de los Estados participantes sin mayores obstáculos o requisitos, en el caso de la permanencia, este derecho está vinculado a la radicación de la persona en el territorio de los Estados miembros de la integración (ya sea por motivos laborales, profesionales, personales o familiares). De este modo, el nacional de cualquiera de los Estados miembro puede residir en el territorio de otros Estados miembros (de forma permanente) siempre que cumpla con las obligaciones establecidas por las normas comunes, específicamente en lo que se refiere al cumplimiento de determinadas normas administrativas. Estas medidas pueden ser de carácter interno, es decir, que estén establecidas por los Estados, siempre que no

[51] Cfr. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 76.

generen obstáculos indebidos o discriminatorios. Por ejemplo, un Estado puede exigir la formalización de un registro de residencia ante la autoridad local como forma de regulación administrativa, ya sea para el nacional como el extranjero.

En los procesos de integración, la libre circulación de personas supone la superación de obstáculos que de alguna manera pueden desvirtuar la propia existencia del mercado común[52]. Como resultado de ello, la búsqueda de un equilibrio entre la libre circulación y los derechos fundamentales es una constante en los procesos de integración regional que han superado la mera asociatividad entre Estados, lo que también en ocasiones ha dado lugar a más de una controversia.

La movilidad, entendida como libertad de circulación o movimiento, es reconocida como un derecho humano esencial, su garantía es una "condición indispensable para el libre desarrollo de toda persona" [53] que contribuye a mejorar las condiciones y medios de vida de las personas en tanto se asocia a la posibilidad de goce de otros derechos humanos. En este sentido, como se observa en los apartados siguientes, es entendida la libre circulación como un nuevo derecho fundamental proveniente de los procesos de integración regional que aseguran la movilidad de las personas sin mayores obstáculos que los necesarios para el mantenimiento de la seguridad, orden público y salud pública[54].

---

[52] *Ibidem,* p. 77.

[53] En ese sentido, la libertad de circulación o movimiento es un derecho humano esencial, su garantía es una "condición indispensable para el libre desarrollo de toda persona" y su protección es de especial importancia para el ejercicio del derecho al asilo. *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (art. 12).* Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27. 2 de noviembre de 1999. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ha resaltado este aspecto del derecho a la libertad de circulación en reiteradas oportunidades.

[54] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 69.

Por ello, aquí se considera a la movilidad como migración de carácter internacional, pero en particular en el contexto regional, como se verá más adelante, en el marco de un proceso de integración como es el MERCOSUR.

2. Nacionalidad y extranjería

En el Derecho Internacional se distingue entre nacionales y extranjeros. Uno de los elementos constitutivos del Estado es la población, la cual incluye a nacionales y extranjeros, sea que estos últimos se encuentren en forma habitual o circunstancial, o bien que habiten el territorio de Estado[55]. Los nacionales de un Estado son aquellas personas que tienen la nacionalidad de ese Estado. Si el territorio como otro de los elementos fundamentales del Estado determina los límites geográficos de la soberanía estatal, la nacionalidad determina sus límites humanos. Más allá de estos límites hay territorio extranjero, soberanía extranjera y extranjeros[56].

Si bien son numerosos los conceptos esbozados por la doctrina, hay consenso respecto de que la nacionalidad es un vínculo legal entre una persona y un Estado[57]. De acuerdo con la definición de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nottebohm*[58] "según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y las opiniones doctrinales, la nacionalidad es un vínculo jurídico basado en un hecho social de conexión, en una efectividad solidaria de existencia de intereses y sentimientos, unido a una reciprocidad de derechos y deberes". En el

[55] TRUCCO, Marcelo F.: *La nacionalidad en el derecho internacional. Régimen jurídico de la nacionalidad argentina.* Sistema Argentino de Información Jurídica. Id SAIJ: DASF070028, 2007.
[56] Cfr. WEIL, Patrick: "Access to Citizenship: a Comparison of Twenty Five Nationality Laws", en Citizenship Today: Global Perspectives and Practices, ALEINIKOFF, T. Alexander y KLUSMEYER, Douglas (eds.). Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC, 2007, p. 17. También se puede consultar MUCHMORE, Adam I.: "Passports and nationality in international law", en *UC Davis J. Int'l L. & Pol'y*, 2003, vol. 10, p.301. BLACKMAN, Jeffrey L.: *State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law.* Mich. J. Int'l L., vol. 19, 1997.
[57] DE GROOT, Gerard-Rene: "Nationality Law", en *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, SMITS, Jan (ed.). Edward Elgar Publishing. USA, UK, 2006, p. 476.
[58] CIJ. *Affaire Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala),* Deuxième phase Arrêt du 6 avril 1955: C. I. J. Recueil 1955, p. 23.

Derecho Internacional se encuentra generalmente aceptado, por diversos pronunciamientos en instancias internacionales y estudios de doctrina[59], que corresponde a cada Estado determinar quiénes son sus nacionales[60].

La evolución del derecho internacional ha limitado esta concepción estatalista por la normativa de derechos humanos, aunque sin hacerla desaparecer totalmente.[61] En la actualidad, el reconocimiento de la nacionalidad

[59] Los grandes juristas modernos, en particular Emerich de Vattel, fueron quienes han delineado las bases del régimen de nacionalidad y extranjería que aún subsiste, en sus líneas fundamentales, incluso en el Derecho Internacional contemporáneo. ARLETTAZ, Fernando: "Entre potestad soberana y derecho humano: la nacionalidad en el sistema americano", en *Revista de Derecho*. Volumen 30, N° 1, junio 2017, pp. 179 – 203.

[60] Es el criterio que aparece en la jurisprudencia internacional: ha sido mencionado por la Corte Permanente de Justicia Internacional. Ver Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, Ser. B, no. 4, 1923, P. 24. *Questions de l'acquisition de la nationalité polonaise*, Ser. B, no. 7, 1924, P.16. *Échange des populations grecques et turques*, Ser. B, no. 10, 1925, P. 21 – 23.

En el ya nombrado caso *Nottebohm* la CIJ se expidió en idéntico sentido. Ver CIJ. *Affaire Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Deuxième phase: arrêt, Recueil, 1955, p. 20. Finalmente, el mismo criterio aparece en normas convencionales, como el artículo 1 del *Convenio concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad*. La Haya, 12 de abril de 1930. Las condiciones de adquisición y pérdida de la nacionalidad son temas muy estudiados en Derecho Internacional. Dado que no se hará referencia a ello en este trabajo, se pueden consultar, entre muchos otros, los siguientes autores: BALLADORE-PALLIERI, Giorgio: *La natura giuridica internazionale della potestà dello stato sugli individui*. Torino, 1932. BISSCHOP, W. R., "Nationality in International Law", en *The American Journal of International Law*, Vol. 37, N°2, 1943, pp. 320 – 325. MAKAROV, Alexander: "Règles générales du droit de la nationalité", en *Recueil des Cours,* Vol. 74, 1949, pp. 273 y ss. PERRIN, Georges:"Les conditions de validité de la nationalité en Droit International Public", en *Recueil d'Études de Droit International en Hommage à Paul Guggenheim,* Ginebra, 1968, pp. 853-888. VAN PANHUYS, H. F., *The role of nationality in International Law: an outline*. Leyden, 1969. CORRIENTE, José Antonio: "La nacionalidad de las personas físicas ante el derecho internacional", en *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. I, 1974, pp. 223-247. HAILBRONNER, K., "Nationality", en *Aleinikoff, T. A., Chetail, V., Migration and International Legal Norms*, Asser Press, La Haya, 2003. SLOANE, R. D., "Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Regulation of Nationality", en *Harvard International Law Journal*, Vol. 50, N° 1, 2009, pp. 1-60. ELÓSEGUI ITXASO, María: "Las fronteras y los criterios jurídicos de adquisición de la nacionalidad", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 82-83. Fronteras: Transitoriedad y dinámicas interculturales. Fundación CIDOB. Barcelona, septiembre 2008, pp. 117-134.

[61] Al respecto se puede consultar Corte IDH: Opinión Consultiva N°4/1984 OC04/84 de 19 de enero de 1984. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Serie A. No. 4, párr. 32, solicitada por el Gobierno de Costa Rica y también de la Corte IDH las siguientes: Sentencia de 8 de septiembre de 2005. *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Demanda de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C, No. 130, párr. 140. Sentencia del 30 de mayo de 1999. *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. S*erie C, No. 52, párr.

no depende de la pura discrecionalidad estatal, sino que se reconoce el derecho del individuo a tener una nacionalidad. Este derecho, en algunos casos, implica el deber correlativo de algún o algunos Estados de otorgar esa nacionalidad. La discrecionalidad del Estado debe ser ejercitada de acuerdo con sus deberes frente a las personas sujetas a su jurisdicción[62].

El carácter unilateral del otorgamiento de la nacionalidad por parte del Estado hace que se susciten dos situaciones particulares. En primer lugar, la apatridia. Si bien en el Derecho Internacional se ha concebido clásicamente que el vínculo nacional es un vínculo exclusivo y necesario con un Estado, es decir, todo individuo tiene una nacionalidad, y no puede tener más de una, la apatridia aparece como una falla del sistema. Ello obedece a diversas razones, sea por los actos arbitrarios de los Estados o las dificultades de aplicación de las leyes o por la propia lógica del régimen de nacionalidad o los conflictos de leyes. Lo cierto es que la apatridia deja a la persona huérfana de todo vínculo político e impide el ejercicio a su respecto de las formas de protección que el Derecho Internacional reconoce que los Estados pueden ejercer a favor de sus nacionales[63]. Estos problemas son de difícil solución, toda vez que la única opción posible que se presenta consiste en otorgar una nacionalidad al individuo.

---

101. Sentencia de 6 de febrero de 2001. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas*. Serie C, No. 74, párr. 88.

[62]ARLETTAZ, Fernando: "La nacionalidad en el derecho internacional americano", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XV. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F., 2015, pp. 413-447.

[63] ARLETTAZ, Fernando: "Entre potestad soberana … *op. cit.* pp. 179 – 203. Aclara que, a fines del siglo XIX, el Instituto de Derecho Internacional declaró como principio en materia de nacionalidad que nadie debe carecer de ella (Instituto de Derecho Internacional, *Principes relatifs aux conflits de lois en matière de nationalité (naturalisation et expatriation)*, Cambridge, 1895, principio 1). En 1928 declaró igualmente que ningún Estado debe aplicar reglas que tendrían como consecuencia la ausencia de nacionalidad si los otros Estados aceptasen las mismas reglas (Instituto de Derecho Internacional, *La nationalité*, Estocolmo, 1928, artículo 1). El ya citado *Convenio concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad,* La Haya, 12 de abril de 1930, recuerda, en su preámbulo, el interés general de la comunidad internacional en que cada individuo tenga una nacionalidad.

En segundo lugar, la doble nacionalidad es también una situación peculiar en el sistema, toda vez que el Derecho Internacional clásico concibe a la nacionalidad como un vínculo de lealtad. Desde el punto de vista de la protección diplomática, esta situación puede generar dudas sobre cuál es el Estado legitimado para proteger al individuo. También puede presentar inconvenientes de índole prácticos para el propio individuo como, por ejemplo, cumplir obligaciones militares o determinar el punto de conexión cuando se presenten normas de conflicto del Derecho Internacional Privado, etc. Estos problemas, indica Arlettaz[64], se pueden resolver previendo la pérdida de una de las nacionalidades, o bien, manteniendo la situación de doble nacionalidad junto con un criterio para determinar cuál de las nacionalidades ha de considerarse prevalente en una situación concreta. Ambas vías se pueden adoptar tanto en el derecho interno como en el Derecho Internacional, por ejemplo, las reglas que determinan la pérdida de la nacionalidad por la adquisición de una nueva, así como aquellas que establecen que quienes son nacionales del Estado son siempre considerados como tales, aunque tengan además una segunda nacionalidad. Sin embargo, es la jurisprudencia la que ha desarrollado el criterio según el cual, en caso de conflictos suscitados por la doble nacionalidad, ha de prevalecer la *nacionalidad efectiva*, es decir, aquella que represente los vínculos reales más estrechos entre el individuo y uno de los Estados involucrados[65]. Si bien no hay un reconocimiento general a un derecho

[64] ARLETTAZ, Fernando: "Entre potestad soberana … *op. cit.* pp. 179 – 203.

[65] Corte Permanente de Arbitraje, *Canevaro*, La Haya, 3 de mayo de 1912; CIJ, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*; Italian-United States Conciliation Commission, *Strunsky-Mergé*, Madrid, 10 de junio de 1955; Italian-United States Conciliation Commission, *Flegenheimer*, Ginebra, 20 de septiembre de 1958; Iran-United States Claim Tribunal, *Nasser Esphahanian v. Tejarat Bank*, La Haya, 29 de marzo de 1983. En el mismo sentido, el ya citado *Convenio concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad*. La Haya, 12 de abril de 1930, establece que, en un tercer Estado, la persona que posea varias nacionalidades deberá ser tratada como si no tuviese más que una, permitiendo al Estado reconocer, entre las múltiples nacionalidades posibles, bien la nacionalidad del país en el que tiene su residencia habitual y principal, bien la nacionalidad de aquel con el que, según las circunstancias, aparece más vinculado de hecho (artículo 5). El artículo 4 de la *Convención Europea sobre la Nacionalidad de 1997,* estipula que el derecho de un Estado relativo a la

a la doble nacionalidad, existen disposiciones parciales que obligan a los Estados a conformarse a algunas situaciones de doble nacionalidad.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos mantiene el principio de que son los Estados los que deciden quiénes son sus nacionales propio del Derecho Internacional Contemporáneo, pero reconoce el derecho a tener una nacionalidad. Y, aunque se dispone de modo general que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, no se especifica cómo se ha de hacer efectivo ese derecho, es decir, no se establece cuál es el Estado obligado a otorgar la nacionalidad para que el derecho tenga su cumplimiento[66].

No obstante, si bien en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos también se distingue entre nacionales y extranjeros, ello puede resultar curioso cuando se excluyen de la titularidad de ciertos derechos a personas con base en su nacionalidad, si se considera que uno de los rasgos esenciales de los derechos humanos es la universalidad[67]. Sea cual fuere el modo de adquirir la nacionalidad, el vínculo con un Estado, lo cierto es que las personas nacen en un territorio (hecho involuntario si lo hay) y todas las personas habitan en el planeta. La nacionalidad sirve para vincular a la persona con su origen, pero no debería limitar su destino. Existen diversos enfoques sobre la migración, aunque generalmente es entendida como el individuo que abandona su origen, bien se podría adoptar la visión colectiva de la movilidad humana como derecho a un destino que permita garantizar que la seguridad humana no solo implique tener derecho a un Estado, sino vivir en estado de derecho.

---

determinación de quiénes son sus nacionales será aceptado por los demás Estados en la medida en que sea consistente con los tratados internacionales aplicables, el derecho consuetudinario y los principios de derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad. Para una crítica del criterio de nacionalidad efectiva ver SLOANE, R. D., "Breaking the Genuine … *op. cit.*

[66] ARLETTAZ, Fernando: "Entre potestad soberana … *op. cit.*, pp. 179 – 203.

[67] ARLETTAZ, Fernando: *Extranjeros e inmigrantes…op. cit.* p. 21.

Por otro lado, el artículo 1 de la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven[68] define al extranjero como "toda persona que no sea nacional del Estado en el cual se encuentre", con las especificaciones que luego indica la propia Declaración. El concepto de extranjero aparece entonces definido en términos negativos, esto es, como aquél que no tiene la nacionalidad del Estado en el que se encuentra. Esta definición se corresponde con un concepto amplio de extranjero, toda vez que incluye a quienes tienen la nacionalidad de un tercer Estado como los que carecen de una nacionalidad; a diferencia del concepto en sentido estricto que ha elaborado la doctrina, que entiende por extranjeros sólo a quienes tienen la nacionalidad de un tercer Estado[69].

Ahora bien, tanto el concepto de nacional como el de extranjero se distingue de otro término que es necesario precisar, aun cuando sea considerado de naturaleza sociológica, esto es, el concepto de migrante. De Lucas entiende que "quien tiene poder para imponer su respuesta a la pregunta ¿qué es un inmigrante? es, obviamente el que determina el concepto que utilizamos, qué significa ser inmigrante, cuándo y por qué", y agrega que la respuesta a ese interrogante poco tendrá que ver con lo que indica la ciencia (la antropología científica, la etnografía, la geografía humana, la demografía), respecto de que el rasgo estructural y definitorio es la condición humana. La persona migrante se desplaza de un lugar a otro por diversas razones que dependen de condiciones contextuales o, como resume en palabras de Montesquieu en *L'esprit des lois:* "el afán de desplazarse le parece connatural al

[68] *Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven,* adoptada por la Asamblea General en su Resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.
[69] ARLETTAZ, Fernando: "Entre potestad soberana … *op. cit.* pp. 179 – 203.

hombre y ello porque los seres humanos nos movemos siempre en busca de (más) libertad y de (más) riqueza" [70].

En síntesis, migrante es la persona que cambia de lugar su residencia, es decir, la persona que deja el lugar en el que vive actualmente para establecerse en otro lugar con ánimo de permanecer allí. Y es precisamente ese ánimo de permanencia lo que distingue al migrante del turista o del mero viajero. Suele distinguirse también entre migrantes internos, aquellos que se desplazan dentro de las fronteras del Estado; y migrantes internacionales, aquellos que se desplazan atravesando las fronteras de los Estados[71].

Un rasgo distintivo que resulta interesante observar en las diferentes manifestaciones de movilidad humana, son aquellas que no son el resultado de una decisión libre, sino forzada. Esto es, aquellos que no tienen a su alcance la libertad de migrar o desplazarse, sino que se ven obligados a ello porque no tienen alternativa. Aquellos que, como señalaba el profesor Chueca, no tienen el derecho a no emigrar, condición *sine qua non* para entender el verdadero derecho a emigrar, esto es, de la libertad de hacerlo[72]. Como bien señala De Lucas, "no existen *los inmigrantes,* sino muy diferentes tipos de personas que migran, esto es, que se desplazan y por razones -por condiciones y, por tanto, por proyectos- que son diversos, aunque tengan en común algo tan sencillo como mejorar su vida, lo que apunta a un argumento muy propio de la noción liberal de derechos, el reconocimiento de la autonomía, del derecho a decidir sobre el propio plan de vida… en realidad, las migraciones forzadas constituyen la mayor parte de las manifestaciones de movilidad humana".

[70] DE LUCAS, Javier: "La movilidad humana, entre la anomia y el prejuicio" en *Revista Diecisiete,* Número 6.
[71] ARLETTAZ, Fernando: *Extranjeros e inmigrantes… op. cit.* p.18.
[72] CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio y AGUELO NAVARRO, Pascual: "Contenido y límites del *ius migrandi*", en *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol.7, nº 2, 2013.

Los conceptos de migrante y extranjero pueden superponerse, pero no son idénticos. Las migraciones contemporáneas producen el desplazamiento de personas hacia Estados que no son los de su nacionalidad, son migrantes internacionales, en el caso, que al ingresar a su nuevo Estado de residencia se convierten en extranjeros. Sin embargo, existen migrantes (incluso internacionales) que no son extranjeros, y extranjeros que no son migrantes. También hay migrantes que habiendo sido extranjeros han dejado de serlo.

El concepto de migrante ha sido acogido en el ámbito del Derecho Internacional, aunque no existe una definición jurídicamente vinculante acerca de qué es un migrante, pero sí convenciones internacionales relativas a ciertas categorías de migrantes, como son los trabajadores migrantes.

El Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a los trabajadores migrantes[73], define al trabajador migrante como "toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante" (artículo 11.1). La misma definición, con alguna variante de redacción, aparece en el artículo 11.1 del Convenio 143 de la OIT[74].

[73] *Convenio sobre la migración para el empleo* (revisado), 1949 (núm. 97), adoptado en Ginebra en la 32.ª sesión de la OIT el 1 de julio de 1949. El artículo 11.2 establece que el Convenio no se aplica a: «(a) los trabajadores fronterizos; (b) los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que entren en el país por un período de corta duración; (c) la gente de mar; (d) las personas que hayan entrado en el país con fines especiales de formación o de educación; (e) las personas empleadas en organizaciones o empresas que operan dentro del territorio de un país que han sido admitidas temporalmente en dicho país, a solicitud de sus empleadores, para cumplir trabajos o funciones específicos por un período definido o limitado de tiempo y que están obligadas a abandonar el país al término de sus trabajos o funciones».

[74] *Convenio sobre la migración en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidad y trato de los trabajadores migrantes,* 1975 (núm. 143), adoptado en Ginebra en la 60.ª sesión de la OIT el 24 de junio de 1975. El artículo 11.2 establece que el Convenio no se aplica a: «(a) a los trabajadores fronterizos; (b) a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal; (c) a la gente de mar».

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[75] adopta una definición de trabajador migrante, aunque no exige el requisito de la movilidad geográfica. Según la Convención es trabajador migrante "toda persona que vaya a realizar realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional" (artículo 2.1). A diferencia de las definiciones de los instrumentos de la OIT, incluye tanto a trabajadores por cuenta propia como a trabajadores por cuenta ajena. Sin embargo, no menciona el cambio de residencia y sí explicita el requisito de la extranjería. Por ello, quizás sería más apropiado en este contexto referirse a *trabajador extranjero* que a *trabajador migrante*, aunque para la aplicación de ambos convenios sigue siendo relevante que se trate de un extranjero, es decir, el criterio de la nacionalidad resulta definitorio.

En el primer informe de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes se indica expresamente que, por un lado, no existe una definición jurídica de migrante en Derecho Internacional, aunque sí definiciones de ciertas categorías específicas de migrantes. Por otro lado, se construye una definición que sirve para orientar el trabajo de la Relatora, a partir de la idea de vulnerabilidad. Desde este punto de vista, consideran migrantes a las personas que: a) están fuera del territorio del Estado del que son nacionales, no están sujetos a la protección legal de éste y están en el territorio de otro Estado; b) no gozan del reconocimiento legal de los derechos inherentes al estatuto de refugiado, residente permanente o persona naturalizada en el Estado de acogida; c) no gozan de la protección de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visas u otros

[75] *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.* Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990**.**

acuerdos[76]. Esta definición de la Relatora logra combinar el criterio sociológico de la movilidad con un criterio jurídico de extranjería, agregando elementos que permiten entender a los migrantes como un colectivo vulnerable[77].

3. Derechos humanos

3.1. Aproximación conceptual de los derechos humanos y sus características

Los derechos de la persona humana son un elemento central del discurso jurídico contemporáneo. Existen diversos intentos por definir qué son los derechos humanos, pues a lo largo de la historia varios autores han ensayado diversos conceptos conforme el acontecer histórico, social, político, jurídico, filosófico, cultural, etc. del momento. La expresión dominante para referirse a estos derechos en el contexto del Derecho Internacional Público es la de "derechos humanos", aunque en otros ámbitos normativos (como el Derecho Constitucional o el Derecho Administrativo) las expresiones "derechos fundamentales", "derechos constitucionales" o "libertades públicas" son igualmente usuales[78].

La voz "derechos fundamentales", *droits fondamentaux*, aparece en Francia hacia el 1770 en el marco del movimiento político y cultural que condujo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. De allí que algunos autores consideren que el término "derechos humanos" tiene su origen en la frase que se acuña con motivo de la Revolución Francesa, dado que la

[76] RODRÍGUEZ PIZARRO, Gabriela: *Report of the Special Rapporteur, Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/44*, E/ CN.4/2000/82, 2000, pp. 25-36.

[77] ARLETTAZ, Fernando: *Extranjeros e* inmigrantes … *op. cit.* pp. 20 y 21.

[78] Sobre el concepto de derechos humanos existe abundante literatura. Al respecto se pueden consultar, entre muchos otros, además de la bibliografía que se cita en este trabajo a: PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: "Concepto y concepción de los derechos humanos", en *Doxa*, N° 4, 1987, pp. 47-66. LAPORTA, Francisco: "Sobre el concepto de derechos humanos", en *Doxa*, N° 4, 1987, pp. 23-46. GRIFFIN, James: *On Human Rights*. Oxford. Oxford University Press, 2008, pp. 9-28. FREEMAN, Michael: *Human Rights*. Cambridge. Wiley, 2022, cap. 1.

declaración distinguió los "derechos del hombre" de los derechos del ciudadano. La expresión alcanzó luego especial relevancia en Alemania, donde bajo la denominación de los *Grundrechte* se ha articulado, de modo especial tras las Constitución de Weimar de 1919, el sistema de relaciones entre el individuo y el Estado, en cuanto fundamento de todo el orden jurídico-político. Este es su sentido en la actual *Grundgesetz de Bonn*, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania promulgada en 1949[79].

Es una idea muy expandida la que afirma que los derechos humanos son derechos fundamentales, toda vez que son aquéllos inherentes a la dignidad humana y resultan necesarios para el libre desarrollo de la personalidad. Las constituciones modernas suelen incluirlos y les asignan un valor jurídico superior a las leyes ordinarias. En el ámbito internacional, los tratados internacionales sobre derechos humanos designan a los derechos fundamentales[80] y el Estado es quien debe garantizar el pleno ejercicio de tales derechos[81].

Para otros autores existe una relación de género a especie entre los derechos humanos y los derechos fundamentales[82]. Así, para Pérez Luño los derechos humanos son el "conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la

[79] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos Fundamentales*. Tecnos. Madrid, 1995, p. 29 y ss.
[80] Se menciona a los derechos fundamentales como equivalentes a los derechos humanos, por ejemplo, en el artículo 5.2 del Parto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en el artículo 25.1 la Convención Americana de Derechos Humanos; en el preámbulo del Protocolo de San Salvador; entre otros. Al respecto se puede consultar a D'AMATO, Anthony: "The Concept of Human Rights in International Law", en *International Law of Human Rights*, ADDO, Michael K. (ed.). Londres. Routledge, 2006.
[81] REISMAN, W. Michael: "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", en *American Journal of International Law*, 84 (4), 1990, pp. 66-876. ADDISON, Harris L. y KOH, Hongju: "How Is International Human Rights Law Enforced?", en *International Law of Human Rights Michael*, K. Addo (ed.). Routledge. Londres, 2006. MILANOVIĆ, Marco: "From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties", en *Human Rights Law Review*, N° 8, Vol. 3, 2008, pp. 411–448.
[82] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos*. La Ley. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, p. 4.

igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas posteriormente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional", mientras que define a los derechos fundamentales como "aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional… Se trata siempre, por tanto, de derechos delimitados espacial y temporalmente, cuya denominación responde a su carácter básico o fundamentador del sistema jurídico político del Estado de Derecho"[83]. Desde este punto de vista, los derechos fundamentales son materia de estudio del Derecho Constitucional, mientras que los Derechos Humanos son el objeto de estudio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos[84].

Sin embargo, como señala Manili, la definición elaborada por Pérez Luño no refiere al tema de las garantías que dichos ordenamientos deben procurar para tales derechos. Desde un concepto similar, Peces Barba agrega "…y con garantía de los poderes públicos para restablecer su ejercicio en caso de violación o para realizar la prestación" [85], por cuanto no basta el mero reconocimiento de estos derechos sin la existencia de una acción que lo ampare en caso de su menoscabo o violación. Frente a la disyuntiva de incluir o no en la definición de los derechos humanos a las garantías efectivas, se podría incurrir, por un lado, en una "abstracción" o "concepto extrajurídico (o supra -jurídico o metajurídico)" o bien, por otro lado, en "correr el riesgo de estar acotando los derechos humanos a lo que las normas positivas dicen que son"[86].

Por tales motivos, desde la doctrina de la Filosofía Jurídica también se ha discutido largamente la cuestión [87] y ha ensayado diversos criterios para

[83] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* p.46.
[84] BIDART CAMPOS, Germán: *Teoría General de los Derechos Humanos.* Astrea. Buenos Aries, 1991, p. 228.
[85] PECES BARBA, Gregorio. *Derecho Positivo de los Derecho Humanos*. Debate. Madrid, 1987, p. 15.
[86] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit.* pp. 4 y 5.
[87] Entre la abundante literature existente, se pueden consultar entre muchos otros a ADDO, Michael K.: *The legal nature of international human rights*. Brill, Países Bajos, International Studies

conciliar las filosofías iusnaturalistas y positivistas en un intento por definir qué son los derechos humanos. Por ejemplo, la doctrina alemana aplica el término "libertades públicas" precisamente para hacer referencia a "los derechos reconocidos en el sistema jurídico, eficaces y protegidos por los jueces. Frente al espíritu sin fuerza (como se tilda a la postura francesa) las libertades públicas expresan un espíritu, una moralidad apoyada por la fuerza del Derecho positivo"[88].

Otros, como Austin, consideran los derechos humanos como "derechos morales" y los definen como "una porción del derecho positivo o de la moral positiva… formada por normas humanas, legales o morales, que han existido en todos los tiempos y en todos los lugares… estas normas humanas, legales o morales, han sido diseñadas a partir de la ley de Dios mostrada por el sentido moral o, adoptando el lenguaje de los juristas clásicos romanos, estas normas…han sido diseñadas partir de la ley Divina conocida por la razón natural…"[89].

También los derechos humanos han sido calificados como "exigencias éticas" en el sentido de "derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y, por tanto, con un derecho igual a su reconocimiento, protección y garantía por parte del poder político y el Derecho…

---

in Human Rights Series, 2010. ALEXY, Robert:*"La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático",* en Derechos y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas, V (8) p.21-42, Ene-jun, 2000. ALEXY, Robert: ¿Derechos humanos sin metafísica? en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (30), 237–248, 2007. CARPIZO, Jorge: "Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características", en Cuestiones constitucionales, N° 25, 2011, pp. 3-29. FERRAJOLI, Luigi; et al.: *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid. Trotta, 2001. FERRAJOLI, Luigi: "Sobre los derechos fundamentales", *Cuestiones constitucionales*, 15, 2006, pp.113-136. PECES BARBA, Gregorio: *Derechos fundamentales*. Madrid. Universidad Complutense, 1983. PECES BARBA, Gregorio: "El futuro de los Derechos Humanos", en *Crítica*, 58, 2008, pp. 16-19. SEN, Amartya: "Elements of a Theory of Human Rights", en *Justice and the Capabilities Approach,* Tom Brooks (ed.), Londres, Routledge, 2012.

[88] PECES BARBA, Gregorio: *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General.* Eudema. Madrid, 1991, p. 25.

[89] AUSTIN, John: *The Province of Jurisprudence Determined, and the Uses of the Study of Jurisprudence*. Lectura V, John Murray. London, 1832, p.135.

independientemente de cualquier contingencia histórica o cultural, característica física o intelectual, poder político o clase social"[90].

También se puede mencionar un fundamento histórico y, como tal, no absoluto. Según Bobbio, "hay tres modos de fundar los valores: deduciéndolos de un dato objetivo constante, por ejemplo, la naturaleza humana; considerándolos como verdades evidentes por sí mismas; y, por último, descubriendo que en un determinado proceso histórico obtienen adhesión general (la prueba del consenso)". En función de ello, entiende que los derechos humanos "son el producto no de la naturaleza sino de la civilización humana; en cuanto derechos históricos son cambiantes, o sea, susceptibles de transformación y expansión". Para este autor, el 10 de diciembre de 1948, con motivo de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se constató que la humanidad comparte algunos valores comunes[91]. En la línea de la teoría histórica de los derechos humanos, hay autores que sostienen que "todos los derechos -incluidos los derechos humanos- son el fruto de las reivindicaciones de carácter social y del reconocimiento histórico posterior por parte de las autoridades"[92]. Por ello, "el reconocimiento de los derechos humanos será desigual y diverso según las épocas y culturas, siendo los derechos humanos el resultado de largas y trágicas luchas entre los individuos y el poder, donde se tiende a universalizar valores y principios que son privilegio inicial de grupos que los han particularizado"[93].

---

[90] FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio: *Teoría del Justicia y Derechos Humanos.* Debate. Madrid, 1984, p. 107.

[91] BOBBIO, Norberto: "Presente y futuro de los derechos humanos", en *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Gedisa. Barcelona, 1982, pp. 131 - 139.

[92] VERGÉS RAMÍREZ, Salvador: *Derechos humanos. Fundamentación*. Tecnos. Madrid, 1997, p. 35.

[93] REY, Sebastián A.: *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Parte General*. 2da. Ed. AD-HOC SRL. Buenos Aires, 2019, p. 21. Sobre la historia de los derechos humanos, también se puede consultar, entre muchos otros, a MOYN, Samuel: *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge. Harvard University Press, 2010. IRIYE, Akira, GOEDDE, Petra y HITCHCOCK, William (eds.): *The Human Rights Revolution: An International History*. Oxford.

Un análisis histórico sobre la evolución del reconocimiento de los derechos humanos, como el que se presenta brevemente en el apartado 1.3 de este capítulo, permite constatar que, "en general, los derechos eran privilegios dados a los ciudadanos, quedando excluidos de estos beneficios una gran parte de la población mundial entre las que se encontraban los esclavos y los extranjeros por solo mencionar a algunos grupos"[94].

Simplificando la cuestión a los efectos que interesan en esta investigación trabajo, se podrían considerar al menos tres maneras diferentes de entender qué es un derecho humano. Estas precisiones resultarán útiles más adelante, ya que en el siguiente subapartado se analizará en qué medida la libre circulación de las personas puede ser considerada un derecho humano bajo alguna de estas acepciones.

En primer lugar, entender los derechos humanos como "expectativas jurídicamente protegidas y exigibles". Ello implica que el ser titular de un derecho conlleva una expectativa de que otro u otros se comportarán de forma determinada manera. Así, los derechos humanos se consideran expectativas que se encuentran incorporadas en textos jurídicos relevantes, como pueden ser las Cartas Magnas o Constituciones, los tratados internacionales, etc. A su vez, estas expectativas están inmersas en un sistema institucional que garantiza que, si aquellos otros no se comportan según esa expectativa que se encuentra jurídicamente protegida, el perjudicado podrá entonces exigir a aquel sistema que sean obligados a hacerlo. Por ello, de acuerdo con este punto de vista, un derecho humano que no se encuentra garantizado es entonces un derecho disminuido o amputado.

Oxford University Press, 2012. ISHAY, Micheline: *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley. University of California Press, 2008.

[94] SMAGADI, Aphrodite: *A Sourcebook on International Human Rights Materials*. British Institute and Comparative Law. Londres, 2008, p. 2.

En segundo lugar, se puede entender a los derechos humanos "como mandatos (jurídicos) de optimización" [95]. Aquí también estos derechos se encuentran en textos jurídicos relevantes; pero no constituyen expectativas de su titular sino mandatos dirigidos a quienes deben proteger determinados intereses. En este caso, por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada no implica que la expectativa a tener una casa esté protegida y que la persona pueda presentarse ante una autoridad para exigir la vivienda que le corresponde, sino que las autoridades deberán procurar la mayor cantidad de viviendas disponibles en condiciones razonables para la mayor cantidad de personas. Es decir que, tener un derecho no quiere decir tener una expectativa protegida y exigible, sino que alguna autoridad tiene la obligación de hacer todo aquello para que un determinado interés sea satisfecho, mientras que otra autoridad tiene la obligación de controlar que así se realice.

En tercer lugar, los derechos humanos se pueden entender como "reivindicaciones morales". En este caso, son considerados derechos, aunque ningún texto jurídico los reconozca como tal, es decir, son reivindicaciones morales, argumentos para exigir ciertas conductas. Incluso, pueden ser argumentos para exigir que ciertas expectativas o ciertos mandatos sean protegidos jurídicamente de tal manera que se incluyan en aquellos textos jurídicos de relevancia como las Constituciones o tratados internacionales.

En la actualidad, la noción de los derechos humanos, conforme indica Pinto, "implica no solamente la consagración legal de los derechos subjetivos necesarios para el normal desarrollo de la vida del ser humano en sociedad, que el Estado debe respetar y garantizar, sino el reconocimiento de que la

[95] Cfr. ALEXY, Robert:*"La institucionalización de los derechos … op. cit.* pp. 21-42. ALEXY, Robert: ¿Derechos humanos … *op. cit.* pp. 237–248.

responsabilidad internacional del Estado queda comprometida en caso de violación no reparada[96]".

Los derechos humanos presentan algunas características que son comunes [97] a todos los derechos humanos entendidos como derechos subjetivos (libertades o facultades de la persona humana). Sin hacer referencia aquí a los caracteres del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como sistema normativo que los protege, dado que es analizado en particular respecto del derecho a la libre circulación de las personas en el apartado siguiente, se pueden mencionar, entre otras, las siguientes características de los derechos humanos.

A- En primer lugar, los derechos humanos son "universales". Si bien esta característica esencial se encontraba limitada hasta mediados del siglo XX sólo a los habitantes de un Estado en cual se reconocía un derecho, la universalidad se consagra en ciertos instrumentos internacionales como la Carta de la Organización de las Naciones Unidas en 1945[98], la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y, en particular, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, tal como se describe en el proceso histórico del apartado siguiente.

Se distinguen dos aspectos en esta característica: la universalidad del titular y la de los destinatarios. La primera indica que los derechos humanos son derechos que tienen todos los seres humanos, como individuos,

---

[96] PINTO, Mónica: *Temas de Derechos Humanos*. Editores del Puerto. Buenos Aires, 1997, p. 10.

[97] Para algunos autores los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes, inalienables e irrenunciables. ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: *Derechos Humanos y desarrollo al alba del siglo XXI*. CIDEAL. España, 2009, pp.17 a 33. Para Alexy "los derechos humanos se diferencian de otros derechos por cinco características: su universalidad, su validez moral, su fundamentalidad, su prioridad y su abstracción". Cfr. ALEXY, Robert:*"La institucionalización de los derechos … op. cit.* p. 24.

[98] Salvo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, como se mencionó al inicio de este capítulo, en tanto los franceses redactaron una declaración que fuera válida para todos los pueblos de la tierra.

independientemente de un título adquisitivo. Y ello porque, advierte Alexy[99] que, aunque los derechos humanos sean derechos que corresponden a todos, algunos derechos no siempre pueden ser exigidos por todos. Por ejemplo, sólo el indigente puede solicitar asistencia, sólo el niño exigir una educación y sólo quien se encuentre amenazado, pedir una protección. Esto evidencia que los derechos humanos son derechos que corresponden a todos sin necesidad de ser adquiridos, es decir que, basta con que alguien sea indigente, sea un niño o se encuentre amenazado para ejercer su derecho. En cambio, se distingue la situación en el caso del derecho a un inmueble, por ello los derechos humanos son categóricos en tanto que no están condicionados a un título adquisitivo.

En cuanto a la universalidad por los destinatarios, se suele indicar que son *erga omnes*, es decir, que los derechos humanos son derechos de todos frente a todos, que pueden hacerse valer frente a cualquier otro sujeto de derecho (sean personas físicas o jurídicas particulares, personas de derecho público estatales y no estatales, funcionarios, etc.). Aquí se distingue entre derechos humanos absolutos, aquellos que tienen todos frente a todos los seres humanos, grupos y Estados (por ejemplo, el derecho a la vida), y derechos humanos relativos, que son aquellos que tienen todos, por lo menos, frente a un ser humano, un grupo o un Estado (el derecho al voto es un ejemplo de un derecho humano relativo frente al Estado, ya que todos los ciudadanos de todos los Estados tienen este derecho frente a su Estado; mientras que, el derecho de todos los niños a recibir asistencia y educación por parte de sus familias, es un ejemplo de un derecho humano relativo frente a un grupo). Esta faceta, entonces, implica que todos los derechos humanos son de todos los seres humanos y deben ser respetados de manera uniforme por todos los Estados de cualquier sistema político, religión o cualquiera sea la costumbre social. Aun cuando esta característica no se ha logrado expandir en todo el

[99] ALEXY, Robert:*"La institucionalización de los derechos … op. cit.* p.24.

mundo, por ejemplo, entre los Estados de occidente, los budistas, los confucionistas, los islamitas, los exsocialistas, los islamitas, etc.; no hay derechos humanos para algunos y que sean distintos en una región que en otra[100].

En otras palabras, por un lado, las personas pueden hacer valer sus derechos ante cualquier Estado, no sólo el de su nacionalidad y, por el otro, cualquiera puede hacer valer los derechos humanos frente a los Estados. A este fenómeno Manili lo llama "oponibilidad *erga omnes* bifronte", por el cual el mismo principio puede ser observado de ambos lados, o sea: desde el punto de vista de la persona es una oponibilidad *erga omnes,* y desde el punto de vista del Estado es una exigibilidad *erga omnes*[101].

Se podría decir entonces que, para contemplar las diversas facetas de esta característica (sobre la cual se hace una especial consideración en el apartado siguiente referido a la libre circulación de personas como derecho humano), se trata de una "universalidad uniforme", toda vez que "los derechos humanos deben regir para todo el mundo y del mismo modo"[102].

En este sentido, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993[103] establece expresamente en su artículo 1 que "…El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas". Entre otros artículos, se destaca también el artículo 5 que enuncia: " Todos los derechos humanos son universales... Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus

[100]VAN DER VYER, Johan: "Universality and Relativity of Human Rights: American Relativism", en *Buffalo Human Rights*, vol.4, 1998, pp. 43 y ss.
[101] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p.10.
[102] *Ibidem,* p.12.
[103] *Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993*. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993. También se ha reafirmado la universalidad en otros instrumentos internacionales como, por ejemplo, en el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Aprobado por la resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de septiembre de 2005, párr. 13.

sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales".

B- En segundo lugar, los derechos humanos son "indivisibles e interdependientes". Son derechos indivisibles del disfrute de otros derechos, deben contemplarse de manera global y equilibrada; son también derechos interdependientes del disfrute de otros derechos, ya que todos los derechos humanos son iguales en importancia, no se concede preeminencia a unos sobre otros[104].

Junto con el rasgo esencial de la universalidad de los derechos humanos, este principio de indivisibilidad constituye el eje del sistema internacional contemporáneo que protege los derechos de las personas desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Diversos textos internacionales[105] así lo ratifican. La Proclamación de Teherán de 1968[106], en su párrafo 13, enfatiza la indivisibilidad de los derechos humanos y la imposibilidad de la realización completa de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. La Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993[107] establece expresamente en su artículo 5 que: "Todos los derechos humanos son … indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso...".

---

[104] ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: *Derechos Humanos … op. cit.* pp.17 a 33.

[105] Entre otros instrumentos que han reafirmado la indivisibilidad e interdependencia se puede mencionar el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el párrafo 13 del *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Aprobado por la resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de septiembre de 2005.

[106] *Proclamación de Teherán*. Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, el 13 de mayo de 1968.

[107] *Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993*. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

Los derechos humanos constituyen un conjunto coherente, cuyo carácter indivisible debe ser protegido, tal como señala Bernard, ello conlleva "el rechazo de una jerarquización de los derechos humanos que permitiría a las ideologías más funestas, sean espirituales o temporales, actuar impunemente; es también la afirmación de que no hay desarrollo sin democracia, ni democracia sin desarrollo"[108]. Es decir que, este rasgo implica la imposibilidad de desconocer la vigencia de unos derechos por sobre el desconocimiento total de otros. Por ejemplo, los derechos civiles y políticos no pueden desconocerse, con el supuesto propósito de alcanzar la vigencia de los económicos, sociales y culturales, o a la inversa. Los derechos civiles y políticos, conocidos como derechos de primera generación, requieren para su vigencia una obligación de respeto, una conducta de no hacer, de abstención por parte del Estado; mientras que los llamados derechos de segunda generación, o derechos económicos, sociales y culturales, exigen prestaciones y conductas positivas del Estado, un hacer[109].

En este aspecto resulta interesante destacar el surgimiento de los derechos que integran los llamados de tercera generación, aquellos derechos colectivos, de la solidaridad o emergentes como el derecho a la paz, a la asistencia humanitaria, a un medio ambiente sano, al desarrollo, etc. Estos derechos resguardan el principio de indivisibilidad toda vez que actúan como coadyuvantes para el logro de aquel. Por ejemplo, ocurre con el derecho al desarrollo ratificado por la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 como "derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales"[110]. Este derecho se convierte en un reaseguro del reconocimiento conjunto de los derechos civiles y políticos con los económicos,

---

[108] BERNARD, Antoine: "Una Barrera contra la barbarie" en *El Correo de la UNESCO: Derechos Humanos, una larga marcha.* Marzo, 1994, p. 15.
[109] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p.12.
[110] Artículo 10, *Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993*. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

sociales y culturales, dado que no podría haber "desarrollo" en el sentido cabal del término si se desconoce alguno de ellos[111].

Algo similar ocurre también con el derecho humano al medio ambiente y a la paz. En este sentido la Resolución 76/300 aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2022, en su párrafo 2, establece que "el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible está relacionado con otros derechos y el derecho internacional vigente"[112]. También la resolución 48/13 del Consejo de Derechos Humanos[113] reconoce, en su primer párrafo, el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como "un derecho humano importante para el disfrute de otros derechos humanos" y reafirma que "está relacionado con otros derechos humanos". No hay duda de que uno de los derechos humanos con los cuales está relacionado el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible es el derecho humano a la paz[114], especialmente si se recuerda que el principio 25 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992[115] enfatiza que "la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables".

Sin embargo, tal como observa Pinto, esa clásica distinción en generaciones de derechos atenta contra la indivisibilidad[116]. Por ello, se puede afirmar que todos los derechos y libertades, cualquiera sea la categoría o

---

[111] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p.14.

[112] *Resolución 76/300: El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2022.

[113] *Resolución 48/13: El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. Aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 8 de octubre de 2021.

[114] Sobre la paz como derecho humano y su proceso de codificación se puede consultar a CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "La dimensión colectiva del derecho humano a la paz: contenido, acreedores y deudores", en *Tiempo de paz*, Nº. 80, 2006, pp. 81-93. VILLÁN DURÁN, Carlos: "La paz como derecho humano", en *Revista d'Humanitats*. Barcelona, N° 4, 2020, pp. 114-137.

[115] *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992. Disponible en https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm

[116] PINTO, Mónica: *Temas de Derechos … op. cit.* p. 53

clasificación, requieren para su efectiva realización, acciones positivas por parte de los Estados, la sociedad civil y sus titulares individuales.

C- En tercer lugar, los derechos humanos son considerados "innatos o inherentes y necesarios". Una de las características del mundo contemporáneo consiste en el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarle lícitamente[117]. El Estado interviene sólo a efectos de reconocerlos, declararlos y protegerlos normativamente, no es quien los confiere u otorga. Sin embargo, hay doctrina que sugiere que esta inherencia es sólo reconocida por el iusnaturalismo individualista y nos es compartida por otras escuelas de pensamiento[118].

Al respecto, la Declaración de derechos de Virginia de los Estados Unidos de Norteamérica adoptada en 1776[119] ya establecía que: " Todos los hombres… tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran al estado de sociedad, no pueden, por pacto alguno, privar o despojar a su posterioridad". Junto con la Declaración de Independencia, y otros instrumentos de la época, recogen derechos tales como la libertad, la propiedad y la búsqueda de la felicidad que "corresponden a todo individuo por el mero hecho de su nacimiento". Es decir que, "se trata de derechos, que, por tanto, no se hallan restringidos a los miembros de un estamento, ni siquiera a los de un país, sino de facultades universales, absolutas, inviolables e imprescriptibles"[120].

---

[117] NIKKEN, Pedro: "El concepto de Derechos Humanos", en *Estudios Básicos de Derechos Humanos,* Tomo I. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1994, p. 1.

[118] MASSINI, Carlos: Los Derechos Humanos en cuestión (Discusión filosófica sobre la existencia y fundamento de los "derechos humanos") en *Revista de Derecho Público*, Nro. 33/34, 2016, pp. 11–28.

[119] *Declaración de derechos de Virginia.* Adoptada el 12 de junio de 1776.

[120] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.*, pp. 29 – 43.

Esta característica de los derechos humanos se enuncia en la Declaración y Programa de Acción de Viena, en su primer párrafo, cuando expresa que "Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos" [121]. Es decir que, los derechos de las personas son anteriores y superiores al Estado[122]. Ello también se refleja en unos cuantos artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cada vez que indica "los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a…"[123]. También aparece contenido este principio en el artículo 29 inc. c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[124] cuando manifiesta que en ninguna de sus disposiciones puede entenderse como negación de "otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano".

Como consecuencia de este principio surge que los derechos humanos son necesarios, dado que no dependen del hecho contingente de que el Estado los conceda o no, sino que derivan de la propia naturaleza humana, y lo único que hace el Estado es reconocerlos. Esta "necesariedad", desde el punto de vista jurídico, implica que su reconocimiento es ineludible por el orden jurídico[125]. Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto en la

---

[121] *Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993*. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

[122] MUSSO, José A.: "Los derechos humanos", en *Lecciones de Derecho Internacional de los derechos humanos,* MUSSO, José A.; RODRIGUEZ, Andrea C.; SÁNCHEZ, Mera S. y TAHHAN, Marcelo. Ediciones UCSE. 1°ed. Santa Fe, 2021, p. 17.

[123] *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC)*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 3 de enero de 1976. Disponible en hhttps://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

[124] *Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html

[125] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p.8.

sentencia dictada en el caso "Velásquez Rodríguez Vs. Honduras"[126] como así también en la Opinión Consultiva N°6[127], hizo expresa mención a que hay "ciertos atributos de la persona humana que no pueden ser menoscabados por el poder público".

D- En cuarto lugar, los derechos humanos son "inalienables, imprescriptibles e irreversibles". Toda vez que pertenecen al ser humano por su condición de tal, los derechos humanos son inescindibles de su ser y no son susceptibles de actos de disposición, ni se pierden por el transcurso del tiempo, ni porque la persona no los ejerza por propia voluntad o pueda verse impedida de hacerlo. No se concibe la idea de un individuo privado de derechos, independientemente de la circunstancia de que determinado derecho, en la práctica, no se ejerza por determinadas razones, sean estas voluntarias o impuestas. Estas características son ajenas a la voluntad del titular del derecho[128]. Es decir, en palabras de Nikken, que "una vez que un determinado derecho ha sido formalmente reconocido como inherente a la persona humana queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debe ser garantizada", porque "dignidad humana no admite relativismos, de modo que sería inconcebible que lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por una decisión gubernamental"[129].

[126] Sentencia de 29 de julio de 1988. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo.* Serie C No. 4. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

[127] Opinión Consultiva N°6/1986 OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,* solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

[128] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p. 8 y 9.

[129] NIKKEN, Pedro: "El concepto de Derechos Humanos … *op. cit.* p. 10.

Así, por ejemplo, el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[130] califica el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano y, por tanto, obliga a los Estados parte a adoptar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos". También se puede citar el artículo 7 de los Convenios I, II y III, el artículo 8 del Convenio IV de Ginebra de 1949 y el artículo 1 del Protocolo I, disponen expresamente que "las personas protegidas no pueden, en ningún caso, renunciar parcial ni totalmente, a los derechos reconocidos" en estos instrumentos internacionales[131].

3.2. Breve recorrido histórico de la protección jurídica de los derechos humanos

La historia de la humanidad es la historia de los derechos humanos. Por ello, resultaría imposible abordar un tema tan extenso en la presente investigación. Pero sí resulta de interés intentar una breve aproximación a los hitos más relevantes que permitan comprender la evolución de la protección jurídica de los derechos humanos, en general, y de la libre circulación de personas, en particular. Toda vez que se trata de un proceso de cambios de carácter dinámico, en el cual existe una relación de interdependencia entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que se conquistan en etapas. El tránsito de una etapa a otra no es lineal ni automático, desde el punto de vista jurídico, se apunta a los hechos y a su progresiva consolidación normativa en textos o documentos del conjunto de deberes,

[130] *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor 3 de septiembre de 1981.
[131] *Convenios de Ginebra I, II, III y IV de 1949 y Protocolos Adicionales.*

facultades y libertades determinantes de las distintas situaciones personales (denominados genéricamente Cartas o Declaraciones de derechos)[132].

Desde ese punto de vista, el origen de lo que hoy se concibe como derechos humanos se encuentra, según la doctrina clásica[133], en la llamada "modernidad". Es decir, en el contexto histórico, cultural, político y económico de los siglos XVI, XVII y XVIII de Europa y de América del Norte; en los inicios del capitalismo, de la Revolución Industrial y de la emergente burguesía como clase dominante. Sin embargo, las diversas corrientes filosóficas y políticas fueron gestando, a través del *Iusnaturalismo* y el *Iuspositivismo*, la idea de los derechos naturales, precedentes de los actuales derechos humanos.

En el mundo antiguo, las primeras normas sobre derechos humanos se encuentran en los libros sagrados de las diversas religiones, con lo cual se trataban de normas de carácter religioso y no de tipo jurídicas adoptadas por los Estados, sino por libros sagrados y tradición oral. Un ejemplo de ello son los mandamientos bíblicos que contemplan, entre otros, el derecho a la vida en el quinto mandamiento "no matarás", o el derecho a la propiedad privada en el séptimo mandamiento "no robarás", etc.[134].

En la antigua Grecia, los estoicos predicaban la unidad universal de los hombres[135], sostenían que, más allá de las tiranías existía un derecho natural que ordenaba lo que se debía hacer y prohibía lo que no debía hacer[136]. Junto con el cristianismo, que sostenía la igualdad esencial de todos los seres humanos ante Dios, incitan la consciencia de la dignidad humana.

---

[132] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.
[133] ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: *Derechos Humanos … op. cit.* p. 37.
[134] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p.18.
[135] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.
[136] LUARD, Evan: *The International Protection of Human Rights*. Praeger Publishers. New York, 1967, p.7.

Esas premisas constituyen el germen para el desarrollo, a través del iusnaturalismo medieval, de la idea de unos postulados suprapositivos que actúan como criterio de legitimidad de quien ejerce el poder. Así, del pensamiento tomista se desprende la exigencia de someter el Derecho positivo a los preceptos del Derecho natural, expresión de la naturaleza racional humana. De este modo, enseña Pérez Luño, el deber de obediencia al Derecho positivo se supeditará a su conformidad con el Derecho natural, generándose, en los supuestos de abierto conflicto, un derecho de resistencia frente al arbitrio de quienes gobiernan[137].

Durante el Imperio Romano una serie de instrumentos, como la Ley de las Doce Tablas, fueron consideradas las bases jurídicas e incluso el inicio de un texto constitucional por asegurar la libertad, la propiedad y la protección de los derechos de los ciudadanos[138], entre otros.

Algunos siglos después, como resultado de las luchas feudales, comenzó un cambio determinante de la historia en la medida en que algunos caballeros o grupos de caballeros del Imperio Germánico, lograron arrebatarles a los monarcas el reconocimiento de algunos derechos, llamados por aquella época "fueros" (significa "agujeros" en castellano antiguo, porciones de territorio en los que el monarca no tiene el poder). Como, por ejemplo, los conocidos Fueros de Castilla, León y Aragón de los siglos XI y XII[139] que reconocían algunos

[137] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.*, pp. 29 – 43.

[138] PACHECHO CÓMEZ, Máximo: "El concepto de Derechos Fundamentales de la persona humana", en *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio,* Corte Interamericana de Derechos Humanos, presentado por César Gaviria, Volumen I. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Unión Europea. San José, Costa Rica, 1998, p. 47. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/sitios/libros/todos/docs/liber1.pdf

[139] Se destacan las Cortes de León del año 1188 entre Alfonso IX y el reino, en la monarquía castellano-leonesa, y el Privilegio General otorgado por Pedro III en las Cortes de Zaragoza de 1283, que ha sido considerado como base legal paccionada de las libertades de la Corona de Aragón. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.

derechos, entre ellos el de la libertad ambulatoria y la inviolabilidad del domicilio[140].

El documento que mayor significación alcanzó fue la Carta Magna de 1215[141], un contrato celebrado entre el rey Juan Sin Tierra y los obispos y barones de Inglaterra. Se trata de un pacto frecuente en el régimen feudal, que suponían en su momento, por un lado, una consagración de privilegios feudales, pero por el otro, una involución desde el punto de vista del progreso político. Sin embargo, con el tiempo se le ha reconocido el valor de un símbolo en el proceso de positivación de los derechos fundamentales, por su decisivo papel en el desarrollo de las libertades inglesas. Así, por ejemplo, el artículo 39 de la Carta Magna señalaba que ningún hombre libre sería detenido o desposeído de sus bienes sin juicio previo.

Entre los siglos XVI y XVII se produce una decisiva trasposición al plano de la subjetividad de los postulados de la ley natural, configurándose una amplia teoría de los derechos naturales. En esta labor jugaron un importante papel los teólogos y juristas españoles[142]. A partir del siglo XVI surgen los primeros textos y declaraciones que contemplan derechos humanos, luego de diversos acontecimientos históricos de carácter político y religioso en Europa[143]. Entre los autores de la escuela española del siglo XVI se puede citar a Francisco de Vitoria, Francisco Suárez, y Bartolomé de las Casas, quienes, junto a Hugo Grocio de los Países Bajos, fueron los precursores del Derecho Internacional. Entre los angloamericanos se destacan Hobbes, Locke y otros; mientras que, en

[140] HÜBNER GALLO, Jorge: *Panorama de los Derechos Humanos.* Eudeba. Buenos Aires, 1976, p. 8.
[141] Adoptada el 15 de junio de 1215 en Runnymede, localidad situada entre London y Windsor, según BURTON ADAMS, George: *Constitutional history of England.* Henry Holt & Co. New York, 1934, p. 128.
[142] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.
[143] Ha de recordarse el "Bill of Rights" o Declaración de Derechos (1689), impuesta por el Parlamento Inglés a Guillermo de Orange para poder suceder en la corona inglesa al rey Jacobo.

la Francia ilustrada, resaltan las obras de Voltaire, Montesquieu y Rousseau, junto con el movimiento enciclopedista encabezado por Diderot y D´Alambert.

Se destaca la obra de Vitoria y de las Casas, quienes sentaron las bases doctrinales para el reconocimiento de la libertad y dignidad de todos los hombres, al defender los derechos personales de los habitantes de los nuevos territorios descubiertos y colonizados por la Corona de España. Luego, con Locke, la defensa de los derechos naturales a la vida, la libertad y la propiedad se convierte en el fin prioritario de la sociedad civil y en el principio legitimador básico del gobierno. Mientras que Pufendorf cifró en la dignidad humana el postulado del que deriva su sistema de derechos naturales.

Dado que esta evolución es el resultado de la interacción entre la teoría y la práctica, de las diversas necesidades a lo largo de la historia y de su reflexión, de la lucha por el reconocimiento y la efectiva protección de estos derechos, por ello, no se ajusta a una trayectoria lineal[144].

Así como la Carta Magna de 1215 es considerada el punto de partida de la *Petition of rights* de 1628 y del *Habeas Corpus* de 1679, que tutela la libertad personal del súbdito inglés. El *Bill of Rights*, promulgado por el Parlamento y sancionado por Guillermo de Orange, se puede considerar que cierra este ciclo de documentos ingleses de positivación que comienza con la Carta Magna[145]. Es decir que, la trascendencia de este documento radica en que contiene no sólo el reconocimiento escrito de ciertos derechos esenciales para evitar sus constantes abusos de poder, sino que además consagra los mecanismos necesarios para la garantía de esos derechos y una embrionaria forma de división del poder y de control al gobernante[146].

---

[144] MARTÍNEZ DE PISÓN, José: *Derechos Humanos: historia, fundamento y realidad.* Egido Editorial. Zaragoza, 1997, p.59.
[145] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.
[146] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p .21.

Casi un siglo más tarde, la experiencia inglesa se prolonga para el proceso de positivación de las libertades en las colonias americanas bajo distintas condiciones. Entre las declaraciones emanadas de los colonos ingleses en Norteamérica previas a la independencia se destaca la Declaración de Virginia del 12 de junio de 1776, cuyo artículo primero establece que "todos los hombres son por su naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden ,por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad" [147].

Las colonias de Pennsylvania, Massachusetts, Maryland, entre otras, adoptaron declaraciones similares que permitieron abrir camino hacia la firma de la Declaración de la Independencia de Estados Unidos el 4 de julio de 1776 en Filadelfia[148]. Fue redactada principalmente por Thomas Jefferson, y en el siguiente párrafo se sintetizan los principios rectores de los derechos humanos: "Sostenemos que estas Verdades son evidentes en sí mismas: que todos los Hombres son creados iguales, que su Creador los ha dotado de ciertos Derechos inalienables, que entre ellos se encuentran la Vida, la Libertad y la Búsqueda de la Felicidad. Que para asegurar estos Derechos se instituyen Gobiernos entre los Hombres, los cuales derivan sus Poderes legítimos del Consentimiento de los Gobernados; que el Pueblo tiene el derecho de cambiar o abolir cualquier otra Forma de Gobierno que tienda a destruir estos Propósitos, y de instituir un nuevo Gobierno, Fundado en tales Principios, y de organizar sus Poderes en tal Forma que la realización de su Seguridad y Felicidad sean más viables".

[147] *Declaración de derechos de Virginia*. Adoptada el 12 de junio de 1776. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2062239.pdf

[148] CORWIN, Edward: *American Constitutional History*. Harper Torchbooks. New York, 1964, p. 20 y ss.; BRODERICK, Francis: *The Origins of the Constitution*. The MacMillan Co. New York, 1964, p. 23 y COHEN, William y VARAT, Jonathan. *Constitutional Law*. 10°ed. The Foundation Press, 1997, p. 17 y ss.

Estos textos norteamericanos (especialmente la Declaración de Independencia y el *Bill of Rights* del Buen Pueblo de Virginia) revelan los presupuestos iusnaturalistas e individualistas que los inspiran. Así, los derechos que se enuncian en tales documentos, como el derecho a la libertad, a la propiedad y a la búsqueda de la felicidad, son derechos emanados de las propias leyes de la naturaleza que el Derecho positivo no puede contradecir ni tampoco crear o conceder, sino que debe reconocer o declarar (de allí que los textos que los positivan se denominen Declaraciones) y garantizar[149]. En otras palabras, estos textos consagran la premisa fundamental de que los derechos humanos son anteriores al Estado, se tienen y se gozan por el sólo hecho de ser persona, por cuanto los gobiernos se instituyen sólo para garantizarlos. Y ello, resultaba tan evidente para los norteamericanos que, al dictarse su constitución en 1787, no incluyeron una declaración de derechos, sino que se limitaron a organizar los órganos de poder. No obstante, fueron necesarias las diez primeras enmiendas para incorporar a la ley fundamental una lista de derechos reconocidos y garantizados por el estado[150].

Ahora bien, las Declaraciones norteamericanas como algunos instrumentos de la Europa continental destinados a reconocer la tolerancia y la libertad religiosa (por ejemplo, la Paz de Augsburgo de 1555 y la Paz de Westfalia de 1648 que puso fin a la guerra religiosa de los 30 años) y los presupuestos racionalistas y contractualistas de la Escuela del Derecho natural, ejercieron una influencia directa sobre la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea constituyente de la Francia revolucionaria el año 1789[151]. En este texto (fruto de la toma del poder por una burguesía triunfante, que desalojaba a la nobleza medieval), al igual que en los

[149] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.
[150] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p .22.
[151] El 26 de agosto de 1789 la asamblea nacional francesa reconoce y aprueba la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", que Luis XVI ratifica el 5 de octubre de 1789. Posteriormente, constituye el preámbulo de la primera Constitución francesa en 1791.

norteamericanos, se enfatiza en el carácter universal de los derechos consagrados, por su fundamento racional cuya validez se considera absoluta. Los presupuestos son individualistas, dado que los derechos que le corresponden al hombre por naturaleza son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Es decir que, se enuncian algunos derechos civiles, o de "primera generación", las libertades individuales y las limitaciones al poder del Estado frente a los individuos[152]. Por ello, sólo la ley podrá limitar el disfrute de los derechos naturales de cada ciudadano y, para asegurarlos a todos, se concibe como expresión de la voluntad general, a tenor de la enseñanza de Rousseau[153].

Luego, en el siglo XVIII, Rousseau concibió la formulación de la teoría del contrato social, para justificar mediante ella toda forma de poder en el libre consentimiento de los miembros de la sociedad. Dicho consentimiento halla su expresión en la voluntad general, a cuya formación concurre cada ciudadano en condiciones de igualdad, y que constituye el fundamento para garantizar y limitar la libertad. Sin embargo, es Kant quien representa la cúspide de un proceso teórico para depurar las doctrinas iusnaturalistas de elementos empíricos y pseudohistóricos, al fundar el derecho natural exclusivamente en principios *a priori*, en cuanto exigencias absolutas de la razón práctica[154].

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, comienza lentamente la sustitución del término clásico de los "derechos naturales" por el de los "derechos del

---

[152] Mientras que los derechos políticos, también considerados de "primera generación", fueron especialmente considerados en los siglos XIX y XX, tras varias luchas y revoluciones políticas.

[153] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.

[154] Para Kant, todos los derechos naturales se compendian en el derecho a la libertad, en cuanto esta pueda coexistir con la libertad de los demás según una ley universal: tal derecho corresponde a todo hombre en base a su propia humanidad. Al propio tiempo, Kant contribuyó directamente a la formación del concepto de Estado de Derecho, categoría interdependiente con la de los derechos fundamentales, esto es, aquel Estado en el que son soberanas las leyes, en cuanto constituyen la manifestación externa de las exigencias de racionalidad y libertad, y no la arbitraria voluntad de quienes detentan el poder. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.

hombre". Esta denominación se adoptó en la obra de Thomas Paine *The rights of Man* (1791-1792) y en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada el 26 de agosto de 1789. La pretensión de redactar una declaración de derechos con vocación universal tardó más de un siglo y medio en plasmarse en normas jurídicas de alcance universal[155], primero con la creación de las Organización de las Naciones Unidas (ONU) y luego con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se firma el 10 de diciembre de 1948.

Fue a partir de entonces que las Declaraciones de derechos se incorporan a la historia del constitucionalismo. La mayor parte de ellas responden a una marcada ideología individualista. "De ahí que los derechos del hombre, que con tanta generosidad y amplitud formal se recogen en estos documentos, no sean los derechos de todos los hombres, sino los derechos del hombre burgués, para quien el derecho de propiedad privada tiene el carácter de inviolable y sagrado, que expresamente enuncia el artículo 17 de la Declaración de 1789"[156].

Durante el siglo XIX, los textos constitucionales decimonónicos reconocen los llamados derechos de primera generación. Luego, con la llegada de la industrialización, las revoluciones nacionalistas y socialistas de finales siglo se plantean los derechos colectivos, conocidos como de segunda generación. Es entonces cuando el proletariado comienza a obtener protagonismo histórico en tanto que avanza el proceso de industrialización, y a medida que desarrolla una conciencia de clase reivindica algunos derechos económicos y sociales frente a los clásicos derechos individuales, fruto del triunfo de la revolución liberal burguesa. Así el derecho al trabajo, a sus frutos y a la seguridad social se constituyen en las nuevas exigencias y se reclama su protección jurídica. Desde

[155] EVAN LUARD: "The Origins of International Concern Over Human Rights", en *The International Protection of Human Rights*. Edited by Evan Luard. Frederick A. Praeger. Washington, 1967. pp. 7, 9 y ss.
[156] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43

este punto de vista, el "Manifiesto comunista" redactado por Marx y Engels en 1848 se puede considerar la carta de estos nuevos derechos. La impronta del "Manifiesto" se observa con nitidez en la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, promulgada en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), tras el triunfo de la Revolución en 1918 y cuyo texto redactado por Lenin se incorporó a la Constitución soviética de ese mismo año, como réplica a las Declaraciones burguesas de derecho. Si bien esta Declaración ignoraba el reconocimiento de cualquier derecho individual, la Constitución soviética de 1936 incluyó una tabla de derechos políticos cuya titularidad no queda restringida a los trabajadores, sino que se extiende a todos los ciudadanos de la URSS, aunque su ejercicio tiene como límite el interés de la colectividad. Este texto ha inspirado el posterior estatuto constitucional de los derechos fundamentales tanto en la URSS, como en la mayor parte de los países socialistas[157].

La Constitución de México de 1917 puede considerarse como el primer intento de conciliar los derechos de libertad con los derechos sociales, superando así los polos opuestos del individualismo y del colectivismo. Sin embargo, el texto constitucional más importante es la Constitución germana de Weimar de 1919, tal como indica Pérez Luño, porque resulta ser el que mejor refleja el nuevo estatuto de los derechos fundamentales en el tránsito desde el Estado liberal al Estado social de Derecho. Esta orientación se refleja en la mayor parte del constitucionalismo surgido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, en la Constitución francesa de 1946, la Constitución italiana de 1947 o de la Ley Fundamental (*Grundgesetz*) de la República Federal de Alemania de 1949, también en las últimas constituciones europeas surgidas con el regreso a la democracia (las constituciones de Grecia de 1975, de Portugal de 1976 y la de España de 1978). En estos textos se aprecia la

[157] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43

ampliación del estatuto de los derechos sociales, intentando dar respuestas a las nuevas necesidades de carácter económico, cultural y social que conforman la época actual[158].

El avance más destacado ocurre en el siglo XX y ha sido el relativo a la internacionalización de los derechos humanos. Los mismos hechos que motivaron la Segunda Guerra mundial (particularmente las masacres cometidas contra grupos de población civil) determinaron que el respeto y la protección de los derechos humanos se encontrasen entre los pilares ideológicos de la nueva Organización mundial que se estaba gestando durante dicho conflicto. Se trata de un proceso unido al reconocimiento de la subjetividad jurídica del individuo por el Derecho internacional. Es necesario, por tanto, partir de la premisa de que cualquier atentado contra los derechos y libertades de la persona no es una "cuestión doméstica" de los Estados, sino un problema de relevancia internacional.

Durante el siglo XX han ocurrido una serie de acontecimientos trágicos, que han potenciado el esfuerzo de los individuos y de las naciones para establecer las vías internacionales de protección de los derechos humanos. Así, por ejemplo, las catástrofes bélicas, la necesidad de reconocer el derecho a la autodeterminación y el proceso de descolonización de los pueblos, el esfuerzo por la afirmación de los derechos de la mujer, los graves atentados contra los derechos individuales cometidos por los sistemas totalitarios (genocidio, tortura, discriminación...), la persistencia de la esclavitud, la trata de personas, los trabajos forzados, la apatridia, el terrorismo, etc. han servido de constante estímulo para seguir con la lucha por asegurar a todas las personas, con

[158] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43

independencia de su raza, lugar de nacimiento o ideología, un catálogo básico de derechos y libertades[159].

Las Naciones Unidas, para hacer frente a estas apremiantes exigencias, promulgaron en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la que siguieron los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En el seno del Consejo de Europa se firmó en 1950 el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, equivalente europeo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, posteriormente completado con la Carta Social Europea, suscrita en Turín en el año 1961, que corresponde al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos surge como una rama del Derecho Internacional que tiene por fuente tratados, costumbres y principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, que se ocupa de la promoción y protección de las libertades fundamentales de la persona y de los grupos humanos, tanto a través de su consagración normativa como a través de la creación de órganos de control; la cual, a su vez, se nutre y enriquece con el derecho interno de cada Estado en la medida que éste provea una protección más amplia del sistema de esas libertades. Entre sus caracteres especiales, brinda protección subsidiaria a la que da el derecho interno, se encuentra en permanente progresividad, y formula un conjunto de requisitos mínimos que los Estados deben observar, sin perjuicio de ampliar la protección mediante su derecho interno[160].

Este proceso de afirmación internacional de los derechos humanos, con sus avances y retrocesos, sigue siendo la esperanza para lograr una humanidad liberada del temor a que sus derechos más esenciales sean constantemente

[159] PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos … op. cit.* pp. 29 – 43.
[160] MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos … op. cit*. p .53.

violados. Sin embargo, la universalidad de los derechos humanos no es incompatible con la existencia de convenciones internacionales a nivel regional. Por el contrario, la protección regional o continental encara la búsqueda de soluciones más específicas a los problemas particulares de cada región.

En este sentido, Ferrajoli remarca que "después del nacimiento de la ONU, y gracias a la aprobación de cartas y convenciones internacionales sobre derechos humanos, estos derechos son "fundamentales" no sólo dentro de los Estados en cuyas constituciones se encuentran formulados, son derechos supraestatales a los que los Estados están vinculados y subordinados también en el plano del derecho internacional; no, pues, derechos de ciudadanía, sino derechos de las personas con independencia de sus diversas ciudadanías"[161].

4. Protección jurídica de la libertad de circulación

En el sistema universal existen en la actualidad diversos documentos que contemplan la situación de las personas migrantes y que refieren a la cuestión migratoria de manera específica. En este sentido, los derechos humanos de las personas migrantes fueron reconocidos en varios instrumentos generales del sistema universal, además de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP), la Convención sobre Derechos del Niño (CDN), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, en particular cabe destacar la Convención internacional sobre la protección de los

[161] FERRAJOLI, Luigi: "Derechos Fundamentales", en *Los fundamentos de los derechos fundamentales,* DE CABO, Antonio y PISARELLO, Gerardo. Trotta. Madrid, 2001, p. 41.

derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[162], entre otros.

La libertad de circulación, también enunciado como libertad de movimiento, es un concepto de los derechos humanos por el cual toda persona tiene derecho a moverse libremente, ya sea dentro de un país o de un país a otro. Se encuentra reconocido parcialmente en el artículo 13º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual un ciudadano de un estado tiene la libertad de viajar y residir en cualquier parte del estado en el que a uno le plazca dentro de los límites de respeto a la libertad y los derechos de los demás, y a dejar ese estado y volver en cualquier momento. Sin embargo, este artículo no incluye ni ampara el derecho de cualquier persona a entrar libremente en otro país que no sea el suyo, es decir, que no se reconoce ni el derecho de entrada ni el derecho a la inmigración individual ni colectiva.

Ahora bien, la existencia de un derecho moral a migrar y, consecuentemente, la necesidad o la conveniencia de dar a ese derecho reconocimiento jurídico a través del Derecho Internacional o del Derecho interno de los Estados ha recibido la atención de juristas y filósofos quienes esbozan diversos argumentos a favor y en contra del derecho a la movilidad. Si bien, la libertad de circulación es un derecho que las personas ejercen desde tiempos inmemoriales, es uno de los derechos humanos que puede resultar de los más discutidos, o al menos del que pueden adoptarse diversas interpretaciones según sea el momento histórico que se haga. Todavía existen prácticas destinadas a negar o a cuestionar el contenido esencial de este derecho. Por ejemplo, las políticas migratorias y fronterizas contemporáneas pretenden controlar o bloquear fronteras olvidando el impacto que pueden tener en las personas que se desplazan, sus familias y las sociedades, y sin

[162] *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.* Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

lograr los objetivos proclamados que exigen enfoques alternativos a los flujos humanos internacionales. Por otro lado, se encuentran quienes argumentan a favor de un mundo en el que la apertura de fronteras sea la regla para la movilidad humana y no la excepción. Esto es, reconocer el *ius migrandi* como un derecho básico de las personas que permita ordenar los flujos migratorios[163].

Desde una perspectiva de derechos humanos, los estrictos controles fronterizos son acompañados de grandes desafíos, como la movilidad forzada por delitos transnacionales, la crisis de asilo, la muerte y vulnerabilidad de los migrantes irregulares, entre otros que, en última instancia, amenazan los fundamentos morales de las democracias liberales. De allí que, algunos juristas y filósofos consideran que, en este contexto, un derecho a la movilidad puede constituir una respuesta relevante[164].

"La movilidad internacional de personas es una fuente indiscutible de dinamismo económico, permitiendo la circulación de innovaciones productivas y fomentando la formación de la mano de obra. Resulta lógico entonces que una de las dimensiones centrales de los procesos de integración esté constituida por la promoción de la libre circulación de personas al interior del bloque regional o subregional"[165].

En esta primera parte, se puede concluir que la libre circulación de personas no está reconocida hoy por el Derecho Internacional en un sentido amplio; sin perjuicio de que a lo largo de la historia se ha ido construyendo un reconocimiento parcial del derecho humano a la movilidad, y que el Derecho

[163]VELASCO, Juan Carlos: *Movilidad humana y fronteras abiertas*. 2012.
[164] Pécoud y De Guchteneire examinan las implicaciones del derecho a la movilidad en términos de justicia mundial, cohesión social, riqueza económica, seguridad y gobernanza migratoria/fronteriza. PÉCOUD, Antoine y DE GUCHTENEIRE, Paul: "International migration, border controls and human rights: Assessing the relevance of a right to mobility", en *Journal of Borderlands Studies,* Volume 21, 2006 - Issue 1, 21 Nov 2011, pp. 69-86.
[165] ARLETTAZ, Fernando: *Extranjeros e inmigrantes… op. cit.* pp.13 y 14.

Internacional de los Derechos Humanos reconoce parcialmente el derecho a la movilidad, en relación los principales instrumentos internacionales.

En síntesis, desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, existe un derecho a salir de cualquier país, para cualquier persona; un derecho a entrar a un país, sólo para nacionales o (en algunos casos) personas que tengan un cierto vínculo con ese país (residentes permanentes o con otro tipo de autorización, según los casos) y un derecho a circular internamente por un país, con un alcance variable según sean los tratados (por ejemplo, algunos exigen que la persona se encuentre de forma regular en el país).

Si bien, uno de los rasgos esenciales de los derechos humanos es la universalidad, es decir, la titularidad alcanza a todas las personas, algunos de los derechos mencionados son sólo para ciertas personas. Tal como se describe en el capítulo segundo, se puede predicar que son universales aquellos derechos en la medida en que sean derechos de todos los nacionales, de todos los residentes legales, etc. De allí que, un derecho verdaderamente universal (de todas las personas) a migrar (a entrar en cualquier país y moverse libremente por él) es, por el momento, una aspiración moral o política, pero no un derecho positivamente consagrado.

Pero, desde el punto de vista del Derecho de la Integración (por ejemplo, en la Unión Europea o en el MERCOSUR), el criterio que prima no es el de la universalidad sino el de la reciprocidad. Sin embargo, generalmente las libertades son más amplias, dado que sí se reconoce el derecho a entrar y circular libremente por un país (con las condiciones y limitaciones propias de cada régimen). Por lo tanto, podría considerarse el germen de un "derecho humano a migrar", aunque tal como está consagrado en el derecho de la integración, sigue siendo un derecho de titularidad limitada.

Asimismo, en diversos instrumentos o textos jurídicos sobre protección de los derechos humanos en los procesos de regionalización, también se encuentra enunciado el derecho de libre circulación y residencia, acorde a las características y las necesidades particulares de cada región. Así, por ejemplo, el artículo 8 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se refiere específicamente al derecho de residencia y de tránsito; el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica dispone expresamente el reconocimiento del derecho de circulación y de residencia.

4.1. En el ámbito internacional de protección de los Derechos Humanos

En el derecho internacional clásico, el trato que un Estado otorgaba a las personas en su territorio era un asunto exclusivamente interno e implícito al concepto de soberanía territorial, bajo la idea de "no injerencia" en los asuntos internos. En ese sentido, la internacionalización de los derechos buscó superar las barreras legales y territoriales de cada Estado y establecer mecanismos políticos y jurídicos para la supervisión de lo que ocurría fronteras adentro. Sin embargo, desde esta nueva perspectiva, la migración siguió siendo consideraba una cuestión predominantemente doméstica y sujeta al ámbito de la soberanía y la discrecionalidad de los Estados. Por tanto, se estableció una posición poco privilegiada para las personas extranjeras. La parcelación territorial dividió poblaciones y las convirtió en un elemento estatal supeditado a ese orden ("nacionales"). Ello permitió inferir que cada persona tenía un país proveedor de protección y su representación en el ámbito internacional quedaba mediada por la estatalidad. Por tanto, para la doctrina internacional clásica, la condición de sujeto del derecho internacional no era posible sin la intervención del Estado, dado que es el Estado quien decide ejercer la protección diplomática de su nacional en el extranjero. Esta fue una de las esferas incluidas en el derecho a la

nacionalidad: "dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado". Esta exclusividad en la presencia estatal se ejercía, al interior, bajo el principio de "no injerencia" en los asuntos de jurisdicción interna. Al exterior, se ejercía bajo la protección diplomática de sus nacionales ante todos los demás Estados o, al menos, frente a los Estados respecto de los cuales el "nacional" resultara "extranjero". Más aún, los Estados convenían de esta manera "en respetarse mutuamente en la persona de sus nacionales" [166].

En este marco, las personas extranjeras fueron logrando protección en la escena internacional, principalmente gracias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La internacionalización de los derechos humanos, es decir, la transformación de la idea de los derechos constitucionales presentes en algunos países en una concepción universal es un fenómeno de mitad del siglo XX. A partir de la Segunda Guerra Mundial y los eventos que llevaron a ella, la comunidad internacional decidió establecer mecanismos políticos, jurídicos e internacionales y se consagraron derechos para toda la humanidad. Sin embargo, aquella fuerte influencia del tratamiento del derecho internacional clásico fue uno de los factores que habría de determinar que las personas extranjeras permanecieran mayormente en la esfera de determinaciones internas. El trato que un Estado deparaba a sus poblaciones nacionales recién dejó de ser una cuestión meramente doméstica hacia 1945[167].

[166] INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración … op. cit.* pp. 9 – 20.

[167] *Ídem*. También se puede consultar VEGA GUTIÉRREZ, Ana María; COMBALÍA SOLÍS, Zoila: "Alcance de las obligaciones del derecho internacional de derechos humanos: aceptación, cláusulas de limitación, reservas y derogación", en *Los derechos humanos en la Educación superior: enfoques pedagógicos innovadores a través del aprendizaje-servicio y del aprendizaje basado en competencias*. Universidad de La Rioja, 2017. pp. 217-238.

Con la firma de la Carta de las Naciones Unidas (o Carta de San Francisco), el 26 de junio de 1945 en San Francisco (la cual entró en vigor el 24 de octubre del mismo año), se crea la ONU. Los Estados participantes incorporaron en la Carta constitutiva un conjunto de preceptos, tanto en el Preámbulo como en el texto articulado que, "a pesar de su reducido número han tenido un importante valor para el ulterior tratamiento de la cuestión de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas" [168]. Dicha organización internacional (mediante su Asamblea General y demás órganos y organismos especializados en derechos humanos) ha llevado a cabo una labor de gran relevancia y repercusión, a través de la elaboración y aprobación de resoluciones con una serie de textos declarativos y normativos sobre estos derechos, que se prolonga hasta la actualidad.

En la célebre Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General (AG) mediante Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, se observa con toda razón que "el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias". La DUDH reconoce tanto derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Constituye un catálogo de derechos humanos que aspira a ser universalmente reconocido.

Sin embargo, por ser la DUDH un texto meramente declarativo, se decidió elaborar dos textos por separado con el fin de imponer obligaciones jurídicas directamente vinculantes para los Estados parte. Es decir, tratados internacionales que pudieran ser posteriormente firmados y ratificados por los

[168] DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*. 15° ed. Editorial Tecnos. Madrid, 2008, p.291.

Estados. Fue el 16 de diciembre de 1966 cuando la AG, mediante la Resolución 2.200 A (XXI), logró aprobar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC). Tras alcanzar el número de ratificaciones requerido, casi diez años más tarde, entraron en vigor en 1976.

Ambos Pactos están provistos de protocolos que complementan o refuerzan las garantías para su aplicación y cumplimiento. Y junto a ellos, existen otros convenios internacionales específicos destinados a proteger a personas especialmente vulnerables, como los referentes al estatuto de los refugiados; los destinados a la eliminación de la discriminación racial y a la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, etc.

Ahora bien, como ya se ha dicho la libertad de circulación, también enunciada como libertad de movimiento, es un concepto de los derechos humanos por el cual toda persona tiene derecho a moverse libremente, ya sea dentro de un país o de un país a otro. Este derecho a la libre de circulación está reconocido en las principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos, con algunas consideraciones que serán analizadas a continuación.

En primer lugar, está reconocido parcialmente en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual un ciudadano de un estado tiene la libertad de viajar y residir en cualquier parte del estado en el que a uno le plazca dentro de los límites de respeto a la libertad y los derechos de los demás, y a dejar ese estado y volver en cualquier momento. Sin embargo, este artículo no incluye ni ampara el derecho de cualquier persona a entrar

libremente en otro país que no sea el suyo, es decir, que no se reconoce ni el derecho de entrada ni el derecho a la inmigración individual ni colectiva.

También se encuentra en la DUDH el reconocimiento del genérico derecho a la libertad (artículo 3), del derecho a la igualdad (considerando 1°, artículo 1, 2 párrafo 1, y 7) y a través del razonamiento del derecho a la seguridad personal (artículo 3)

En segundo lugar, el PIDCyP restablece en el artículo 12 que: "1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país."

Un análisis más detallado sobre el alcance y contenido[169]del derecho en examen se desprende de las consideraciones realizadas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la Observación General No. 27[170], el cual comprende: la libertad de circulación y la de escoger residencia; la libertad

[169] El TJCE se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el alcance y contenido del derecho de libre circulación y residencia, interpretándolo en conexión con el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, y desarrollando una doctrina jurisprudencial, cuyo análisis se puede ver en CRESPO NAVARRO, Elena: "La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N°28, Año 11. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007, pp. 883-912.

[170] *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (art. 12). Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27. 2 de noviembre de 1999.-*

de salir de cualquier país (incluso del propio); las restricciones o límites impuestos al mismo; y el derecho a entrar en el propio país.

En primer lugar, la libertad de circulación y de escoger residencia implica que, toda persona que se encuentre legalmente dentro del territorio de un Estado disfruta (dentro de ese territorio) del derecho de desplazarse libremente y de escoger su lugar de residencia. En principio, los nacionales de un Estado siempre se encuentran legalmente dentro del territorio de ese Estado. La cuestión de si un extranjero se encuentra "legalmente" dentro del territorio de un Estado es una cuestión reglada por el derecho interno, que puede someter a restricciones la entrada de un extranjero al territorio de un Estado, siempre que se adecuen a las obligaciones internacionales de ese Estado[171]. Al respecto, el Comité de derechos humanos de NU ha sostenido que se debe considerar que un extranjero que hubiese entrado ilegalmente a un Estado, pero cuya condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio a los fines del artículo 12 del PIDCyP. Una vez que una persona se encuentra legalmente dentro de un Estado, todas las restricciones a sus derechos garantizados por los párrafos 1 y 2 de dicho artículo, así como todo trato diferente del dado a los nacionales, deberán justificarse en virtud de las normas establecidas en el párrafo 3 del artículo citado.

El derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado, incluidas las partes de los Estados federales (deben quedar a salvo, obviamente, aquellas zonas de circulación restringidas e incluso prohibidas para los propios nacionales). Las personas, que se encuentren regularmente en el territorio de un Estado, tienen derecho a circular de una parte a otra y a establecerse en el lugar de su elección. Para ello, el Estado debe velar por la protección de los derechos garantizados por el artículo 12 del Pacto, no sólo de la injerencia pública, sino también de la privada. El Comité de derechos

[171] *Ibid.*

humanos ha destacado que esta obligación de proteger es particularmente importante en el caso de la mujer[172], siendo incompatible que su derecho a circular libremente y elegir su residencia esté sujeto, por la ley o por la práctica, a la decisión de otra persona, incluido un familiar (marido, padre, etc.).

El derecho de residir en el lugar escogido dentro del territorio incluye la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado. No obstante, en ocasiones existen algunos desplazamientos internos forzados que respetan los derechos humanos. Por ejemplo, en casos de catástrofes naturales o no, de guerras o de construcción de grandes obras públicas, etc.

En segundo lugar, la libertad de salir del territorio de cualquier Estado (incluso del propio) no puede depender de ningún fin concreto o del plazo que el individuo decida permanecer fuera del país. Dicha libertad incluye el viaje temporal al extranjero y la partida en caso de emigración permanente.

Este derecho de la persona a determinar el Estado de destino es parte de la garantía jurídica, en definitiva, es parte de su misma libertad personal. El alcance del artículo 12 párrafo 2 no está restringido a las personas que se encuentren legalmente dentro del territorio de un Estado; por ello, un extranjero que sea expulsado legalmente del país tiene derecho igualmente a elegir el Estado de destino, sujeto a su admisión por ese Estado.

Para que la persona pueda disfrutar del derecho a salir del territorio de cualquier Estado, se imponen obligaciones tanto al Estado de residencia como al Estado de la nacionalidad. El derecho a salir del Estado debe incluir el de obtener los documentos de viaje necesarios. La emisión de los documentos adecuados, como el pasaporte, corresponde normalmente al Estado de la nacionalidad de la persona. La negativa de un Estado a emitirlos, o prorrogar su

[172] Ver Punto 6 de los *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (artículo 12)*. Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27.- 2 de noviembre de 1999.

validez, a un nacional que reside en el extranjero puede privar a esa persona del derecho de salir del país de residencia y de viajar a otra parte. Por ello, el Comité de derechos humanos de NU [173] tiene dicho que no constituye justificación el que un Estado alegue que ese nacional tendría derecho a volver a su territorio sin pasaporte.

En tercer lugar, el ejercicio de este derecho está sujeto a ciertas limitaciones justificadas. Se trata de circunstancias excepcionales en que los derechos, que confieren los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del PIDCyP, pueden restringirse. El párrafo 3 autoriza al Estado a restringir esos derechos sólo para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública y los derechos y libertades de terceros. Para ser permisibles, las restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger dichos fines y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto. Por tanto, la propia ley tiene que determinar las condiciones en que pueden limitarse esos derechos. Caso contrario, las restricciones no previstas en la ley o que no se ajusten a los requisitos del párrafo 3 del artículo 12, violarían los derechos garantizados en los párrafos 1 y 2.

El Comité[174] aclara que los Estados deben guiarse siempre por el principio según el cual las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho, no deben vaciarlo de todo contenido. Por eso, jurídicamente, no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción. Las leyes que autoricen la aplicación de restricciones deben utilizar criterios precisos[175] y no

[173] Ver Punto 9 de los *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (artículo 12)*. Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27.- 2 de noviembre de 1999.
[174] Ver Punto 13 de los *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (artículo 12)*. Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27.- 2 de noviembre de 1999.
[175] Criterios lo más jurídicamente exactos posible.

conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación. Además, las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad (el cual debe respetarse no sólo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen); deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. Incluso, los Estados deben garantizar que todo procedimiento relativo al ejercicio o restricción de esos derechos se lleve a cabo con celeridad y que se expliquen las razones (mediante un fundamento jurídico claro) de la aplicación de las medidas restrictivas.

Las múltiples trabas jurídicas y burocráticas que afectan innecesariamente el pleno ejercicio de los derechos de las personas a la libre circulación, a salir de un país, incluso del propio, y a adoptar una residencia son causa de especial preocupación para el Comité de derechos humanos[176].

Respecto del derecho a la circulación dentro de un país, el citado Comité ha criticado las disposiciones que exigen que las personas soliciten permiso para cambiar de residencia o la aprobación por las autoridades locales del lugar de destino, así como las demoras en la tramitación de dichas solicitudes por escrito.

En la práctica de los Estados existen una serie de obstáculos que hacen más difícil la salida del país. Entre ellas, la falta de acceso de los solicitantes a las autoridades competentes y la falta de información sobre los requisitos; la obligación de solicitar formularios especiales para conseguir los documentos oficiales de solicitud de pasaporte; la necesidad de certificados o declaraciones

[176] Ver Punto 17 de los *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (artículo 12)*. Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27.- 2 de noviembre de 1999.

de empleadores o de familiares en apoyo de la solicitud; la descripción exacta del itinerario; la expedición de pasaportes sólo previo pago de cantidades elevadas que exceden considerablemente el costo de los servicios prestados por la administración (o sea, de lo que es una tasa en sentido estricto y se convierten en auténticas penas pecuniarias); las demoras injustificadas en la expedición de documentos de viaje; las restricciones a que viajen juntos miembros de la familia; el requisito de depositar una fianza de repatriación o estar en posesión de un billete de vuelta; el requisito de haber recibido una invitación del Estado de destino o de personas que vivan en él; el hostigamiento de los solicitantes, por ejemplo, mediante intimidación física, detención, pérdida del empleo o expulsión de sus hijos de la escuela o la universidad, o mediante instigación psicológica (amenazas directas o indirectas); la negativa a expedir un pasaporte so pretexto de que el solicitante perjudica el buen nombre del país.

Además, restringir el derecho de circulación y residencia haciendo distinciones de cualquier clase (como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social) constituiría una clara violación del Pacto y demás Tratados o Convenios Internacionales de protección de los derechos humanos.

Si bien ninguna norma de Derecho Internacional prohíbe la expulsión de extranjeros, la misma no puede ir acompañada de daños, vejaciones o sufrimientos inhumanos[177].

Por su parte, el artículo 13 del PIDCyP dispone al respecto: "El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada

[177] El artículo 22.5 del Pacto de San José establece el derecho a no ser expulsado del territorio del Estado del que se es nacional; y el artículo 22.6 el derecho de los extranjeros a no ser expulsados, sino en virtud de una disposición adoptada de acuerdo con la ley.

conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas."

Por último, el párrafo 4 del artículo 12 del Pacto establece el derecho de toda persona a entrar en su propio país, reconociendo los especiales vínculos de una persona con ese país. En realidad, cada Estado tiene la obligación de soportar a sus nacionales. No puede expulsarlos y, si regresan a su territorio, ha de admitirlos aun cuando después los juzgue y encarcele.

El derecho de toda persona a entrar en su propio país supone el derecho a permanecer en el propio país, a regresar e incluso a entrar por primera vez si ha nacido fuera de él (por ejemplo, si ese país es el Estado de la nacionalidad de la persona). El derecho a volver reviste especial importancia en el caso de los refugiados que desean la repatriación voluntaria. Implica también la prohibición de traslados forzosos de población o de expulsiones en masa a otros países[178].

En este párrafo, no se hace diferencia entre nacionales y extranjeros ("nadie podrá ser..."). Por ello, los titulares del derecho sólo pueden determinarse interpretando las palabras "su propio país". El alcance de esta expresión es más amplio que el de "país de su nacionalidad". Es decir, no se limita a la nacionalidad en el sentido formal (a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización); comprende, cuando menos, a la persona que,

[178] El artículo 22.9 del Pacto de San José también prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros, es decir, las medidas que obligan a extranjeros que constituyen un grupo, a salir de un país, sin que se haya procedido a un examen razonable y objetivo de la situación particular de cada miembro del grupo.

debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero[179].

La referencia al concepto de arbitrariedad en el párrafo 4 tiene por objeto destacar que se aplica a toda actuación del Estado: legislativa, administrativa o judicial. Incluso, garantiza que las injerencias previstas por la ley estén en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto, y sean razonables en las circunstancias particulares. El Comité de derechos humanos[180] considera que un Estado Parte no debe impedir arbitrariamente a una persona el regreso a su propio país por la vía de despojarla de su nacionalidad o de expulsarla a un tercer país.

Finalmente conviene recordar, según señala Angulo Sánchez[181] que, "a la hora de interpretar y aplicar normas que reconocen los derechos humanos, en particular en lo que se refiere a la prohibición de las discriminaciones negativas y el fomento de las discriminaciones positivas, debemos tener muy presentes los principios o valores de igualdad, equidad y solidaridad con los más vulnerables y desfavorecidos".

Por otro lado, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados[182], adoptada en Ginebra (Suiza) el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de Naciones Unidas, establece en su artículo 26, sobre la libertad de circulación, que: "Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal

---

[179] Ver Punto 20 de los *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (artículo 12)*. Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27.- 2 de noviembre de 1999.
[180] Ver Punto 21 de los *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (artículo 12)*. Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27.- 2 de noviembre de 1999.
[181] ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: *Derechos Humanos … op. cit.* p. 19.
[182] *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.*

territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general."

Mientras que en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias[183] (adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, entrando en vigor en julio de 2003) el artículo 8, de la Parte III dedicada a los "Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares", dispone lo siguiente: "1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención. 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él".

Por su parte, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), aunque no es reconocida específicamente como una agencia de derechos humanos, se ocupó también de los derechos de las personas migrantes en su condición de trabajadores/as. Así, en 1925 se adoptó el Convenio Nro. 19, relativo a la igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnizaciones por accidentes laborales, por el cual los Estados que lo ratificaron se comprometieron a conceder a los nacionales de cualquier otro Estado que también lo haya ratificado, un trato igual al dispensado a sus propios nacionales, en materia de reparaciones por accidentes de trabajo. En 1949 se adoptó el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (Nro. 97), que entró en rigor en 1952) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes

[183] *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.* Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990**.**

(Nro. 143). En ambos se pretendía "facilitar el desplazamiento de los excedentes de mano de obra desde [Europa] hacia otras partes del mundo" y el "trabajador migrante" es aquél en relación de dependencia, con exclusión de trabajadores fronterizos, artistas, gente de mar y profesiones liberales. Las obligaciones asumidas por los Estados se relacionaban con el derecho a la información (ayuda a los migrantes y combate a las propagandas que pudieran llevar a "error"), la facilitación de la salida, el viaje y el recibimiento de "los trabajadores" así como del envío de ganancias (remesas), etc. Consagra además una de las primeras nociones de igualdad, en relación con los nacionales, en algunas materias: condiciones de vida y trabajo, seguridad social, impuestos y acceso a la justicia. En 1975 tienen lugar un nuevo Convenio (Nro. 143) y Recomendación (Nro. 151), donde el eje consiste en controlar y evitar las migraciones "clandestinas y el empleo ilegal de trabajadores". Se reconoce, además, que el estatus regular permite igualar al trabajador migrante en otros aspectos.

En 1985, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven. A partir de ella, el trabajo de la AG de Naciones Unidas en torno a las personas migrantes y a la migración en general ha ocupado un lugar sostenido, desde la década de 1990, los debates migratorios en el seno de la Asamblea General giraron casi exclusivamente en torno a la Convención de Trabajadores Migratorios.

En 1986, el Comité de Derechos Humanos emite la Observación General (OG) Nro. 15, referida a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en la cual se destaca el principio general de que todos los derechos contenidos en el Pacto deben garantizarse sin discriminación entre nacionales y extranjeros; sólo excepcionalmente algunos derechos son expresamente aplicables sólo a los ciudadanos (artículo 25) en tanto que el artículo 13 es aplicable sólo a los extranjeros.

El Comité de la CEDAW se ha referido específicamente a los derechos de las mujeres migrantes en su Observación General Nro. 26 (2005). Allí, luego de reconocer ciertos principios generales que le son aplicables a las trabajadoras migratorias (protección contra la discriminación, derecho a la vida, la libertad y la seguridad personales, etc.), ha subrayado tres momentos particulares en los que deben tenerse en cuenta los derechos de estas mujeres: (i) en los países de origen (antes de su partida y a su regreso); (ii) en los países de tránsito; (iii) en los países de llegada. A partir de ellos, reconoce como responsabilidades de los Estados el formular políticas amplias que tengan una visión de género y derechos humanos, promover la participación activa de las trabajadoras migratorias y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes; derogar las prohibiciones migratorias basadas en el sexo, edad o estado civil; elaborar programas adecuados de educación y concientización sobre el tema; establecer servicios para las mujeres que regresan a sus países de origen, etc.

En otras ocasiones, los órganos de Naciones Unidas se han referido al tema de las personas migrantes en el marco de temáticas más amplias. Por ejemplo, en la Observación General Nro. 35 (2014), el Comité de Derechos Humanos explicitó que el derecho a la libertad personal incluye a personas migrantes y solicitantes de asilo, y que la detención en un aeropuerto, así como las detenciones administrativas en general eran privaciones de la libertad y límites específicos a la privación de libertad de personas migrantes.

Asimismo, existen otros órganos dentro del sistema universal que se refieren a derechos de las personas migrantes: la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (inaugurada en 1999) y el menos conocido mandato del Relator para la expulsión de las personas extranjeras (iniciado en 2004), dependiente este último de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas. Ambos trabajan con una perspectiva de derechos humanos.

Entre las principales áreas de trabajo de la primera se destacan la discriminación racial y la xenofobia (informe del año 2000), la condición de ilegalidad (2001), el contrabando y el tráfico de migrantes (2002), las condiciones de detención (2003), y en general, la penalización de la migración irregular y la situación de la niñez migrante, dos preocupaciones centrales de los informes del relator de 2010 y 2011 respectivamente. El segundo se ha ocupado de los motivos de la expulsión, sus límites y prohibiciones, los derechos de las personas extranjeras en caso de expulsión, la detención, la protección en relación con el Estado de destino o tránsito, reglas de procedimiento y consecuencias jurídicas de la expulsión.

Por su parte, la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)[184] incorpora los derechos de los tratados generales de derechos humanos y establece derechos relacionados a un fenómeno poblacional específico como es la migración y que, independientemente de su condición migratoria o jurídica, toma en cuenta tanto a los trabajadores migrantes como a sus familias.

Entre los derechos que reconoce se incluye explícitamente el derecho a la asistencia consular, que comprende el derecho a la información sobre ese derecho y al acceso efectivo a comunicarse con el funcionario consular, medida positiva para corregir la desigualdad de hecho entre otras medidas "especiales" que se deben tomar. Su órgano de supervisión (el Comité de Trabajadores Migratorios) ha emitido a la fecha dos observaciones generales: N°1 sobre

[184] *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.* Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Sobre el tema se puede consultar CHOLEWINSKI, Ryszard; DE GUCHTENEIRE, Paul; PÉCOUD, Antoine (ed.): *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. Cambridge University Press, 2009.

trabajadoras domésticas[185] y N°2 sobre los derechos de los migrantes en situación irregular y sus familias[186].

El Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (MWC) considera que el respeto, la protección y la garantía del derecho a la libertad de las personas migrantes se asienta sobre los siguientes principios y estándares: "Principio de excepcionalidad de la detención por razones migratorias. Deber de adoptar medidas alternativas a la detención, en la ley y en la práctica. Asegurar todas las Garantías de Debido Proceso –para la aplicación de las medidas alternativas y para la aplicación excepcional de la detención. En el caso excepcional de recurrir a la detención, se deben asegurar condiciones adecuadas a la situación de las personas migrantes y sus familias. En ningún caso se debe privar de la libertad a niños, niñas y adolescentes por razones de índole migratoria. Prohibición de la detención como sanción penal a una infracción migratoria –principio de no criminalización".

En el ámbito de las denuncias ante instancias cuasi-jurisdiccionales de órganos de derechos humanos, una de las primeras ocurrió bajo la órbita del Comité de Derechos Humanos. En 1979 (Comunicación 58/1979, Anna Maroufidou vs. Suecia) dicho Comité señaló que "la ley doméstica en materia de migración debe ser en sí misma compatible con el PIDCP". Poco después (Comunicación 155/1983, Eric Hamel vs. Madagascar), destacó la importancia de brindar a las personas protegidas por el referido Pacto la posibilidad de oponer un recurso efectivo contra las decisiones de expulsión o deportación. En el caso

[185] Comité de Trabajadores Migratorios. Observación general N°1 sobre trabajadoras domésticas. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2FC%2FGC%2F1&Lang=en

[186] Comité de Trabajadores Migratorios. Observación general N°2 sobre los derechos de los migrantes en situación irregular y sus familias. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2FC%2FGC%2F2&Lang=en

concreto, la decisión de expulsión recaída resultaría incompatible con las obligaciones emergentes del PIDCP.

El recientemente firmado Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular -negociado en el seno de la ONU y adoptado por la casi totalidad de los países a nivel global-, concede a los Estados una línea de base sobre la cual abordar la materia a nivel nacional, regional y global -y complementa los instrumentos existentes en la materia, como la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. En mayo 2022 tuvo lugar el *International Migration Review Forum* (Foro de Revisión de la Migración Internacional), que evaluó el involucramiento de los estados en la cuestión, y los avances en agendas nacionales.

Ahora bien, la regulación convencional analizada es incompleta[187]: toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país (incluso del propio); pero no se puede exigir que otro Estado la admita en su territorio. La posibilidad de tal admisión depende de tratados bilaterales o regionales, es decir, no se predica directamente de los Tratados de protección de los derechos humanos en el sistema universal. Por el momento, dicha posibilidad (como se demuestra más adelante) únicamente se materializa en espacios integrados como la Unión Europea o el MERCOSUR.

4.2. En el ámbito americano de protección de los Derechos Humanos

A partir del siglo XVI, la colonización española en América, la imposición del catolicismo y la explotación de los indígenas, provocaron importantes polémicas y diversas reacciones de relevantes teólogos, quienes (como

[187] Sobre las migraciones ante nuevos desafíos, se puede consultar entre otras obras a GHOSH, Bimal (ed.): *Managing migration: Time for a new international regime?* oup Oxford, 2000. MCADAM, Jane: "Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement", en *American Journal of International Law* 114.4, 2020, pp. 708–725.

Francisco de Vitoria y Bartolomé de las Casas) afirmaban que los indios eran seres humanos (hijos de Dios) y poseían una dignidad inherente que les hacía sujetos de derechos, por tanto, debían ser respetados. Aunque ello, contrariaba los intereses económicos y políticos del imperio español[188]. Es Francisco de Vitoria (Burgos, 1483-Salamanca, 1546) quien, en su obra *"Relectio prior de Indis" o "La Libertad de los Indios"*[189], realiza la formulación más amplia del derecho a la libre circulación. Legitimó la presencia española en América, a fin de salvaguardar un orden jurídico superior, fundamentado en el principio de sociabilidad humana y en la libre circulación de los hombres, los productos y las ideas. Por eso, Vitoria afirma que hay un derecho fundamental de libre circulación, llamado *"Ius Communications"*[190], por el cual una persona puede establecerse en un país y comerciar o realizar otras actividades siempre que no haga daño a los naturales del país. Así, para justificar la conquista, aseveraba la existencia del derecho de toda persona a circular libremente y a establecerse pacíficamente en territorios ajenos a su propio Estado. Este derecho, considerado como un *Ius Humanitatis*, patrimonio universal de todas las personas, siguió reconociéndose con posterioridad, incluida la primera mitad del siglo XX[191].

---

[188] FERNÁNDEZ BUEY, Francisco: *La gran perturbación. Discurso del indio metropolitano.* Ed. El Viejo Topo. Barcelona, 1995, p.38.

[189] DE VITORIA, Francisco: *"Relectio de Indis" o "La Libertad de los Indios".* Edición crítica bilingüe de L. PEREÑA y J.M. PÉREZ PRENDES. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1967, pp. 77 a 89.

[190] En un sentido similar, URIONDO DE MARTINOLI utiliza la expresión en la actualidad para indicar que "un proceso social de interacción entre las personas que conviven en el seno de una misma sociedad, basado en el diálogo (*ius communications*) entre los distintos sistemas jurídicos y culturales que entran en relación, con el objetivo de garantizar cierta estabilidad personal y familiar tanto en el lugar en que realizan sus vidas como en el lugar de procedencia". URIONDO DE MARTINOLI, Amalia: "El caso Carolina. Mujer argentina atrapada en Egipto", en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Vol. XIII, Nº 1, Nueva Serie II, Córdoba, 2022, pp. 1-34.

[191] Cfr. CHUECA SANCHO, Ángel: "Ius migrandi y el derecho humano al desarrollo", en *Eikasia. Revista de Filosofía,* II 8, enero, 2007. ARLETTAZ, Fernando: *"Personalidad, ciudadanía y derechos. Una relectura contemporánea de 'La controversia de Valladolid'"*, en *Violencia y derecho a través del cine*, PÉREZ GONZÁLEZ, Sergio; SUSÍN BETRÁN, Raúl. Tirant lo Blanch. Valencia (España),

En América se inició el proceso de regionalización, aun antes de la adopción de la DUDH en NU. Junto a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), firmada en 1948 en Bogotá (Colombia)[192], que incluye entre sus principios la protección y promoción de los derechos humanos[193], se aprobó simultáneamente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Resolución XXX)[194] y la Carta Interamericana de Garantías Sociales (Resolución XXIX). Se inicia así un proceso codificador que no se había experimentado en el desarrollo y evolución de otros sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos.

Por un lado, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 1 enuncia: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona." Y en su artículo 8, se refiere específicamente al derecho de residencia y de tránsito en los siguientes términos: "Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad."

2015. pp. 219-237. GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Protección internacional … *op. cit.* pp. 1 – 34.

[192] Suscrita en la IX Conferencia Internacional Americana el 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires", suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA "Protocolo de Cartagena de Indias", aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA "Protocolo de Washington", aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

[193] *Carta de la Organización de los Estados Americanos. Artículo 3. l)*: "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

[194] *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.*

Por otro lado, la Carta Interamericana de Garantías Sociales (artículo 2. e), entre los principios que considera como básicos en el derecho social de los países americanos, establece: "Los derechos consagrados a favor de los trabajadores no son renunciables y las leyes que los reconocen obligan y benefician a todos los habitantes del territorio, sean nacionales o extranjeros".

Autores como Diez de Velasco sostienen que, "aunque la Carta de la OEA contiene escasos preceptos relativos a los derechos humanos, es de destacar que sobre la base de los mismos se ha establecido un sistema de protección que constituye uno de los principales logros de la Organización regional americana"[195].

Luego fue suscrita la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (celebrada en San José de Costa Rica entre el 7 y 22 de noviembre de 1969), entrando en vigor el 18 de julio de 1978.

La OEA estableció la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) en 1959-60, con sede en Washington, como órgano de control, vigilancia y promoción de los derechos humanos. Con la aprobación de su nuevo Estatuto en 1979, que refuerza y amplía sus competencias, se decidió crear la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con sede en San José de Costa Rica.

Con posterioridad al Pacto de San José, se han añadido dos Protocolos Adicionales: el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos,

[195] DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales … op. cit.* p.731.

Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)[196] y el Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte[197].

El Pacto de San José[198], en cuyo preámbulo se lee: "los Estados Americanos…,reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;…considerando que estos principios han sido consagrados… reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional; reiterando que, …, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos…" Dispone en el Capítulo II sobre los Derechos Civiles y Políticos (artículo 22), el reconocimiento del derecho de circulación y de residencia:

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

---

[196] Aprobado el 17 de noviembre de 1988, entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.
[197] Aprobado el 8 de junio de 1990, entrando en vigor el 28 de agosto de 1991 al obtener la ratificación de Panamá, ya que en virtud del artículo 3 se prevé la entrada en vigor individualizada para cada uno de los Estados que lo ratifiquen o se adhieran al mismo.
[198] *Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).*

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".

Así, se creó la OEA en 1948 con el propósito de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia (artículo 1 de la Carta de la OEA). Los principales

órganos de protección internacional de los derechos humanos en el continente americano son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La CIDH, creada por la Carta de la OEA, tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos en todo el continente, elaborando informes sobre la situación de los derechos humanos en distintos países y atendiendo denuncias individuales de violaciones.

En el ámbito de la CIDH existe una Relatoría sobre los derechos de los migrantes. Esta fue creada en 1996, con un mandato centrado en los desplazados internos y los trabajadores migrantes y sus familias en diversos países del continente. En 2012, se amplió el mandato de esta Relatoría, con el objetivo de dar respuesta a la multiplicidad de desafíos que plantea la movilidad humana en la región, incluyendo a la migración internacional e interna, forzada y voluntaria. El nuevo mandato se centra en el respeto y garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana.

Por su parte, la Corte IDH escucha casos individuales de violaciones a los derechos humanos en países que aceptaron su competencia, y emite decisiones. Estos órganos, y los instrumentos internacionales bajo los que operan, constituyen lo que se conoce como sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Los Estados americanos han ido adoptando una serie de instrumentos que se han convertido en la base normativa de este sistema regional de protección de los derechos humanos. Estos tratados reconocen derechos, establecen

obligaciones de los Estados tendientes a su promoción y protección, y crean órganos que velan por su observancia.

La labor del sistema interamericano de protección de los derechos humanos ha sido prolífica en materia de derechos de las personas migrantes[199]. Entre las funciones de la Corte IDH se cuenta el dictado de opiniones consultivas, que funcionan como guías de interpretación o pautas desde donde se generan estándares de derechos humanos para toda la región. Estas opiniones consultivas pueden ser solicitadas por Estados o por otros órganos de la OEA. Las opiniones consultivas son herramientas vinculantes para todos los Estados: los estándares que fijan resultan de cumplimiento obligatorio para los Estados que reconocen la competencia de la Corte. También constituyen herramientas jurídicas, que los Estados deben incorporar a sus marcos normativos y a sus prácticas. No existen sanciones ante la falta de cumplimiento, se trata más bien de una cuestión de responsabilidad internacional.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) tiene dicho al respecto que "el derecho de circulación y de residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona[200] y contempla,

---

[199] Véase entre otros: Corte IDH: Opinión Consultiva N° 18/2003 OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. *Condición jurídica y derechos de los trabajadores migrantes indocumentados*, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C Nº 218. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C Nº 272. Opinión Consultiva N° 21/2014 OC- 21/14 de 19 de agosto de 2014. *Derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración y/o la necesidad de protección internacional*, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Resolución del 18 de agosto de 2000. *Asuntos Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales*. También se puede consultar a FAÚNEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, Tercera ed., 2004.

[200]Véase, entre otros, Corte IDH: Sentencia de 31 de agosto de 2004. *Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 111, párr. 115. Sentencia de 26 de mayo de

entre otros, el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él; escoger su lugar de residencia; e ingresar, permanecer, y salir del territorio sin interferencia ilegal"[201]. Y agrega que "el disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de quien desea circular o permanecer en un lugar"[202]. Ha señalado la Corte IDH que "el derecho de circulación y de residencia puede ser vulnerado por restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni ha provisto los medios que permiten ejercerlo"[203]. Un ejemplo de lo anterior ocurre cuando "una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales"[204].

Ahora bien, cabe destacar que la perspectiva de derechos humanos paulatinamente ha sido adoptada en varios niveles, como en los procesos de integración regional, en procesos consultivos de migración y en las políticas y legislaciones domésticas. Tal como se analiza en el capítulo siguiente en particular, existen varios espacios de diálogo sobre movilidad humana regional

---

2010. *Manuel Cepada Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 213, párr. 197.

[201] Corte IDH: Sentencia de 31 de agosto de 2004. *Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 111, párr. 115 y Sentencia de 7 de julio de 2009. *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 201, párr. 138.

[202] Corte IDH: Sentencia de 31 de agosto de 2004. *Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 111, párr. 115 y Sentencia de 26 de mayo de 2010. *Manuel Cepada Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 213, párr. 197.

[203] Corte IDH: Sentencia de 15 de junio de 2005. *Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 124, párrs. 119 y 120 y Sentencia de 26 de mayo de 2010. *Manuel Cepada Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 213, párr. 197.

[204]Corte IDH. Sentencia de 7 de julio de 2009. *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 201, párr. 139.

que, además, reconocen a las migraciones como parte vital de los procesos de integración incorporando una perspectiva basada en los derechos humanos.

CAPÍTULO 2

El contexto migratorio en Sudamérica, los procesos consultivos y la integración regional

Durante las últimas décadas el contexto migratorio en la región Sudamericana se ha mostrado desafiante. En particular, se ha caracterizado por sistemas migratorios en tensión como consecuencia del aumento exponencial de la migración venezolana en la región, por los crecientes discursos xenófobos, por el aumento de medidas restrictivas a la libre circulación, por el cierre de fronteras durante gran parte de la pandemia por COVID-19, por la militarización de ciertos puntos de control migratorio, entre otros factores. Sin embargo, la movilidad humana en la región no ha cesado, pues se observan incrementos en la irregularidad migratoria que requieren de políticas migratorias acordes para el resguardo de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad.

En este capítulo se describe el marco contextual de la presente investigación, es decir, la movilidad humana en la región para el análisis de la circulación de personas como derecho fundamental para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. La eficacia del análisis de los temas que se investigan depende, en gran medida, del contexto regional e internacional en que se insertan los mismos, toda vez que influye en la toma de decisiones. Tal como se observa en los apartados siguientes, luego de una breve referencia a los aspectos más relevantes de las migraciones en Sudamérica, se advierte que la movilidad humana regional presenta rasgos distintivos y que la libre circulación de personas se encuentra en pleno desarrollo.

El creciente fenómeno de la migración regional propició la creación de diversos procesos consultivos, foros o espacios de diálogo en los que participan Estados de la región. Por ello, también se mencionan y describen en este

capítulo algunos de esos procesos consultivos sobre migración en América del Sur en los que participan o involucran directamente a los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

Asimismo, y dado que la integración en la región resulta una constante aspiración latinoamericana, además del MERCOSUR que se erige como el proceso de mayor desarrollo (cuyo análisis en particular se realiza en el capítulo siguiente), se describen aquí otros procesos de integración que promueven acciones con el fin de buscar criterios que faciliten la libre circulación y la residencia de los ciudadanos de los Estados miembros.

1. Contexto migratorio en Sudamérica

La movilidad humana ha sido una actividad constante en la historia de la sociedad. Diversos motivos han incentivado a las personas a moverse más allá de sus fronteras. Desde la última década del siglo XX y comienzos del siglo XXI, existe acuerdo en general que las migraciones internacionales han aumentado por diversos factores[205]. Entre ellos se suelen indicar tres grupos: aquellos derivados de la dinámica social del proceso migratorio, que comprende a la movilidad humana como un fenómeno sociocultural, producto de una larga interacción entre los pueblos más allá de las fronteras nacionales. Aquellos que llevan como impronta situaciones coyunturales de política, usualmente fuera de un contexto democrático. Y aquellos, entre estos factores, que enfatizan en los cambios económicos que en el corto y mediano plazo favorecen nuevas configuraciones de mercados laborales[206]. De allí que se instala la necesidad de

[205]Ver *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo, 2006*. Sobre el emergente régimen jurídico migratorio latinoamericano del siglo XXI se puede consultar ACOSTA, Diego y HARRIS, Jeremy: *Regímenes de política migratoria … op. cit.*

[206] Cfr. CASTLES, Stephen y MILLER, Mark: *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Zacatecas, Porrúa-SEBOG-INM, 2004. CASTLES, Stephen: "Factores que hacen … *op. cit.* CASTLES, Stephen, DE HAAS, Hein y MILLER, Mark J.: *The Age of Migration … op. cit.* MONDOL LÓPEZ, Lenin: "Políticas públicas migratorias: consideraciones

adoptar una nueva manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población. Como señalan Castles y Miller, dichos movimientos están "transformando los Estados y las sociedades de todo el planeta, de manera que afectan las relaciones bilaterales y regionales, la seguridad, la identidad y la soberanía nacional"[207]. No obstante, "las tendencias hacia la democratización y la legalidad hacen difícil ignorar los derechos humanos"[208].

Por ello, una variedad importante de reformas en materia de legislación y políticas migratoria [209] encuentran sustento en la perspectiva de la gobernabilidad migratoria o *migration management*[210]. Esta perspectiva parte del diagnóstico de la inevitabilidad de las migraciones y, por tanto, la ineptitud de medidas restrictivas para contenerlas. De allí que busca crear e implementar modelos y políticas que permitan administrar, ordenar y controlar de manera

---

preliminares para su discusión", *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. ZURBRIGGEN, Cristina y MONDOL LÓPEZ, Lenin. FLACSO. Montevideo, 2010.

[207] CASTLES, Stephen y MILLER, Mark: *La era de la migración … op. cit.* p.5. En el ámbito europeo, entre la abundante literatura disponible, se puede consultar FERNÁNDEZ SOLA, Natividad y CALVO GARCÍA, Manuel: *Inmigración y Derechos*. Mira Editores. Zaragoza, 2001. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio: *Derecho Comunitario de la Inmigración***.** Atelier. Barcelona, 2006. FERNÁNDEZ SANCHEZ, Pablo Antonio: "La libre circulación de personas: fortalezas y debilidades", en *Revista Aranzadi Unión Europea,* N° 10. Aranzadi. Octubre 2012, pp. 57 – 79. GONZÁLEZ- VARAS IBAÑEZ, Alejandro: "La actuación de la Unión Europea en materia de inmigración", en *Revista Jurídica Santo Agostinho de Sete Lagoas* v. 5, N°1, 2019.

[208] CASTLES, Stephen y MILLER, Mark: *La era de la migración … op. cit.* p. 217.

[209] Conforme tiene dicho la Corte IDH, la política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que verse sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio. Corte IDH, Opinión Consultiva N° 18/2003 OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. *Condición jurídica y derechos de los trabajadores migrantes indocumentados*, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párr. 163.

[210] GEIGER, Martin, PÉCOUD, Antoine: "The Politics of International Migration Management", en *The Politics of International Migration Management*, GEIGER, M., PÉCOUD, A. (eds) Migration, Minorities and Citizenship. Palgrave Macmillan, London, 2010. DOMENECH, Eduardo: "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano": La gobernabilidad migratoria en la Argentina, en *Polis*, vol.12, n.35, 2013, pp.119-142. Para una visión crítica sobre diversos modelos de *migration management* en el Sur Global ver ADAMSON, Fiona B. y TSOURAPAS, Gerasimos: "The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management", en *International Migration Review*, 54 (3), 2020, pp. 853-882.

eficaz los flujos migratorios con el fin de encauzarlos, dentro de marcos normativos claramente delineados, hacia objetivos y demandas que apunten a la maximización de beneficios y rentabilidad económica de la mano de obra migrante[211]. Para algunos este enfoque se presenta como una opción menos "violenta" para controlar las migraciones, dado que no pretende "cerrar" herméticamente las fronteras y establecer mecanismos explícitos de coerción, sino instaurar un sistema de contención para iniciar un proceso activo de inclusión del trabajo de los migrantes a través de procesos de regulación[212]. Con el propósito de obtener la legitimidad para su instrumentación y lograr mayores resultados en la administración eficaz de las migraciones, la perspectiva de la gobernabilidad migratoria se apoya en el discurso de los derechos humanos de los migrantes[213]. Sin embargo, estas políticas que se enmarcan en el amparo y defensa de los derechos humanos desplazan, sin eliminar, mecanismos y formas de regulación y control restrictivas y coercitivas con las cuales conviven[214]. En este sentido, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular[215] se presenta como una oportunidad para mejorar

[211] Según Estupiñán Serrano la gestión, gobernanza y gobernabilidad de las migraciones son formas de gobierno específicas de la gubernamentalidad neoliberal y que, por tanto, cuenta con actores (agencias internacionales como la OIM) discursos (Derechos Humanos, migración y desarrollo) y prácticas específicas (conjunto de técnicas, manuales, campañas, planes de acción, capacitaciones, apoyo técnico), diseñadas para materializar este marco mayor. Gestión y gobernanza no sólo son dos conceptos amplios e interrelacionados, sino que son técnicas enmascaradas de seguridad y control … pues el objetivo es gobernar al sujeto para seguir desposeyéndolo, ahora en nombre de la libertad. ESTUPIÑÁN SERRANO, Mary Luz: "Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional", en *Serie Documentos de Trabajo,* Núm. 33, ISBN 978-987-1891-83-2, CLACSO, Buenos Aires, 2013.

[212] MEZZADRA, Sandro. *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de Sueños. España, 2005, p.148.

[213] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas de MERCOSUR, CAN y UNASUR en la construcción de una ciudadanía regional (2002-2016)", en *Estudios Fronterizos,* 19, e015. 2018, p.4.

[214] DOMENECH, Eduardo: "Las migraciones son … *op. cit.*, p.2.

[215] Si bien jurídicamente no es vinculante, se basa en los valores de la soberanía del estado, la responsabilidad compartida, la no discriminación y los derechos humanos y reconoce que se requiere de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que se abordan los riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y*

la gobernabilidad de la migración y afrontar los desafíos asociados con la migración, así como para reforzar la contribución de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible. Resulta el primer acuerdo intergubernamental, negociado bajo el auspicio de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es cubrir todas las dimensiones de la migración internacional de una manera completa y holística.

En la región sudamericana, a partir del siglo XXI, se produce una serie de transformaciones significativas respecto del discurso político dominante de los años noventa que se encontraba articulado sobre la base de la "retórica de la exclusión" y se configura una nueva manera de abordar la cuestión migratoria bajo una "retórica de la inclusión". Por un lado, de acuerdo con Domenech[216], la "retórica de la exclusión" refiere a las migraciones regionales como un "problema" que amenaza al empleo, a las condiciones sanitarias, al orden público y a la integración territorial; por lo tanto, se plasma en mecanismos de control de fronteras y residencia restrictivos y coercitivos, así como en prácticas de carácter persecutorio y represivo en relación con la presencia migrante. En un mismo sentido, Mármora[217] indica que ese tipo de retórica, que él llama modelo de la "securitización", es el que tiene como eje la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor, en el cual se desarrollan las tecnologías más avanzadas de control de fronteras y de residencia de extranjeros. Por otro lado, la "retórica de la inclusión", siguiendo a Domenech[218],

---

del Pacto Mundial sobre Refugiados (A/RES/73/195) Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Ver una perspectiva crítica sobre el Pacto en OELGEMÖLLER, Christina y ALLINSON, Kathryn: "The Responsible Migrant, Reading the Global Compact on Migration", en *Law Critique*, Vol. 31, 2020, pp. 183–207.

[216] DOMENECH, Eduardo: "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión", en *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica,* DOMENECH, Eduardo (Coord.). Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina, 2009, pp. 26 y ss.

[217] MÁRMORA, Lelio. "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur", en *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, núm. 35, julio - diciembre, 2010, p. 76

[218] DOMENECH, Eduardo: "La visión estatal sobre … *op. cit.* pp. 22 y ss.

está compuesta básicamente por tres elementos: la perspectiva de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria (o bien, la "integración regional") y el pluralismo cultural (o bien, la "integración de los extranjeros"). Los lineamientos y políticas migratorias encuadradas en este enfoque promueven un proceso de accesibilidad desigual, ya que reconocen algunos derechos propios de los ciudadanos, en particular los vinculados al mercado laboral, pero restringen el acceso a otros, como los derechos políticos y de participación. Ello supone una inclusión diferencial, es decir, incluye excluyendo a los migrantes de las estructuras de los Estados nación[219]. Por ello, la inclusión de los migrantes nunca resulta completa, se encuentra sujeta a diferentes grados de subordinación[220].

En varios Estados de la región se comenzó a derogar aquellas leyes migratorias que se sustentaban en visiones punitivas, que criminalizaban y estigmatizaban a los migrantes, muchas de ellas adoptadas durante las dictaduras militares. Con el retorno a la democracia, se promovieron leyes que reconocen nuevos derechos a las personas en situación de movilidad. Además, surgen diversos movimientos y organizaciones sociales de migrantes que inician el debate en torno a las nuevas políticas migratorias. En década del 2000, la perspectiva de la gobernabilidad migratoria en la región comienza a acentuarse con la inauguración de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM). Incluso, esas transformaciones impactan también en los procesos de integración sudamericanos más relevantes, como en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), los cuales comienzan a elaborar propuestas políticas de construcción de una ciudadanía regional[221], tal como se indica más adelante.

[219] MEZZADRA, Sandro y NEILSON, Brett: *La frontera como método, o, la multiplicación del trabajo*, 1ra ed . Tinta Limón. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, p. 249.
[220] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* p.4 y ss.
[221] *Ibidem,* p. 2.

En síntesis, a partir del año 2000, existe un importante consenso entre los autores que consideran que las políticas migratorias regionales desarrolladas en Sudamérica, y el MERCOSUR en particular, son abiertas, liberales, progresistas y se alejan de los paradigmas seguritistas y restrictivos predominantes en Europa y Estados Unidos[222]. Sin embargo, otros autores[223] sostienen que se trata de una brecha discursiva entre declaraciones políticas liberales y leyes nacionales comparativamente restrictivas. La liberalización de las políticas para la circulación de las personas en la región estaría dada por un cambio en el paradigma ideológico[224], como así también, por un cambio en las políticas exteriores de los principales referentes regionales, que comenzaron a priorizar a Sudamérica[225].

Ahora bien, luego de este breve recorrido por la dimensión política de las migraciones regionales, que permite replantear y revisar los lineamientos migratorios y así reconfigurar de manera singular la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, resulta importante destacar que en la región sudamericana la movilidad humana presenta rasgos distintivos. Se caracteriza

---

[222] ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America", en *International Migration Review,* 49 (3), 2015, pp. 659-696; ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Regional governance of migration in South America", en *Handbook of Migration and Globalisation* A. Triandafyllidou (Ed.). Edward Elgar, Cheltenham, 2018, pp. 69-85; BRUMAT, Leiza y ACOSTA, Diego: "Three generations of free movement of regional migrants in MERCOSUR. Any influence from the EU?", en *The Dynamics of Regional Migration Governance*. GEDDES, M. VERA ESPINOZA, L. Hadj Abdou, y L. Brumat (Eds.). Edward Elgar. Cheltenham, 2019, pp. 54-72; CANTOR, David; FREIER, Luisa y GAUCl, Jean-Pierre (Eds.): *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. Institute of Latin American Studies. London, 2015; LAVENEX, Sandra: "Regional migration governance – building block of global initiatives?", en *Journal of Ethnic and Migration Studies,* 45 (8), 2019, pp. 1275-1293; PÉREZ VICHICH, Nora: *El Mercosur ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas*. Cerqueira Filho, G. (Org.), 2011, pp. 331-343.

[223] ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?", en *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,* 23 (44), 2015, pp. 171–189.

[224] ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Regional governance … *op. cit.* pp. 69-85.

[225] BRUMAT, Leiza: "Four Generations of Regional policies for the (free) movement of persons in South America (1977-2016)", en *Regional Integration and Migration in the Global South*, K. Marchand, G. Rayp, y R. Ilse (Eds.). Springer- United Nations University. New York, 2020.

por ser una región tanto de origen como de destino de migraciones, incluso de tránsito [226] y de retorno. Frente a los cambios en los contextos locales, regionales y global, la movilidad humana en Sudamérica ha sufrido variaciones en su dirección e intensidad como así también en la composición de la población migrante. En este sentido, se distinguen tres patrones migratorios principales en América del Sur que han protagonizado los recientes cambios, y que se desarrollan a continuación: por un lado, la emigración extrarregional y la inmigración extranjera o extrarregional y, por otro lado, la migración intrarregional[227].

1.1. Emigración e inmigración extrarregional en América del Sur

En primer lugar, en términos cuantitativos, la región se caracteriza por ser principalmente emisora[228]. La *emigración extrarregional,* es decir, la emigración de nacionales sudamericanos fuera de la región tiene una larga historia en América del Sur. Sin embargo, durante las últimas décadas, las carencias sociales, las desigualdades económicas y la inestabilidad política han contribuido al aumento de la población que emigra de la región. Entre los Estados con mayor población emigrada fuera de sus territorios, hasta mediados del año 2020, se encuentra la República Bolivariana de Venezuela con 5,4

[226] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°3, 2020, p.1.

[227] De acuerdo con la información estadística oficial que recoge la Unidad de Análisis Migratorio de la Oficina Regional de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES en el *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°1, 2017, como así también en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°3, 2020 y en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) y FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS (FEM): *Informe Anual 2022 sobre Movimientos migratorios recientes en América del Sur.* Buenos Aires, 2022.

[228] Según las estimaciones publicadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas respecto de la población migrante en América del Sur, entre 2015 y 2020 se registró un aumento de 5,8 millones en el número total de emigrantes de origen sudamericano a nivel mundial, pasando de 11,8 millones a 17,6 millones en un lustro, implicando un crecimiento del 49%. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE NACIONES UNIDAS (DAES). *International Migrant Stock*, 2020.

millones, seguida por Colombia con 3 millones y, en tercer lugar, el Brasil, con casi 1,9 millones de emigrados. Entre los principales destinos de la población sudamericana emigrada fuera de la región continúan siendo los países del norte desarrollado, principalmente Estados Unidos, España, Italia, Canadá y Japón [229].

En cuanto a la *inmigración extranjera extrarregional* en Sudamérica también ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años y una diversificación de los países de origen y destino. Así, por ejemplo, según los informes de la Organización Internacional para las Migraciones[230], entre la migración caribeña hacia el Sur se destaca la emigración de nacionales de República Dominicana, de Haití y de Cuba. Además, la inmigración Sur-Sur que, si bien no es un fenómeno nuevo en la región, exhibe un aumento de la migración desde África y Asia como consecuencia de las políticas más restrictivas en Europa y América del Norte, junto con la liberalización de visados de algunos países sudamericanos. Por otro lado, la migración Norte – Sur presenta procesos con bajo impacto poblacional, pero a su vez crecientes por el componente de nacionales de la región con doble ciudadanía entre los recién llegados (migración de retorno de ciudadanos sudamericanos a sus lugares de origen).

Los flujos migratorios extrarregionales comprenden diversos tipos de migrantes, entre los cuales se encuentran migrantes económicos, migrantes irregulares y refugiados o solicitantes de asilo. La inmigración no sudamericana presenta rasgos de mayor vulnerabilidad en comparación con los migrantes

[229] De acuerdo con la información estadística oficial que recoge la Unidad de Análisis Migratorio de la Oficina Regional de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES en el *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°1, 2017, también la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°3, 2020 y en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) y FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS (FEM): *Informe Anual 2022 sobre Movimientos migratorios recientes en América del Sur.* Buenos Aires, 2022.

[230] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°1, 2017.

regionales, toda vez que deben enfrentar desafíos relacionados con el acceso a la condición migratoria regular, al trabajo formal y protegido, a las barreras lingüísticas y culturales, entre otros aspectos.

1.2. Migración intrarregional en Sudamérica

La *migración intrarregional* en América del Sur ha sido una constante a lo largo de su historia que ha adquirido una mayor intensidad en los últimos años[231]. La conformación de los Estados independientes en Latinoamérica trajo aparejada la delimitación de las fronteras políticas que provocó, en algunos casos, la división artificial de regiones cuyas poblaciones compartían identidades e historias comunes, así como frecuentes desplazamientos de población y complementariedad territorial. La consolidación de estos nuevos Estados nacionales promovió el abordaje de la cuestión migratoria en las relaciones entre los Estados limítrofes, siendo en algunos casos fuente de conflictos y tensiones[232].

Desde finales del siglo XIX la región sudamericana ha atravesado diversas etapas migratorias. Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, la región recibió una abundante migración transatlántica, en particular, en países como Argentina[233] y Brasil, pero también, aunque en menor medida, Uruguay, Chile, Perú y Venezuela. En esa etapa, los movimientos migratorios transfronterizos

[231] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.9.
[232] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, 2006, p.87 y ss.
[233] El proceso migratorio argentino ha sido muy comentado por diversos especialistas El país recibió un notable impacto desde el punto de vista demográfico y social, dado que la población creció de 1.7 millones de habitantes en 1869 a casi 7.9 millones en 1914, explicándose más de la mitad de dicho crecimiento por la migración, todo ello conforme revela el estudio llevado a cabo por RECCHINI DE LATTES, Zulma y LATTES, Alfredo: *Migraciones en la Argentina, estudio de las migraciones internas e internacionales, basado en datos censales, 1869-1960*. Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato di Tella. Buenos Aires, 1969.

intrarregionales, motivados en algunos casos por demandas laborales estacionales en el sector agrario, tuvieron lugar con una menor magnitud[234].

La migración intrarregional adquiere notoriedad una vez finalizada la etapa de la migración transatlántica durante las guerras mundiales y a partir del rápido crecimiento económico de postguerra en algunos Estados de la región. Se fueron conformando sistemas migratorios subregionales, uno en el Cono Sur, con el centro de atracción en la Argentina, y luego otro con centro de atracción en Venezuela[235]. Sin embargo, dada la crisis política, social y económica que atraviesa Venezuela desde el año 2013, ello cambió rotundamente[236].

En las últimas décadas, los flujos migratorios en la región, no sólo entre países limítrofes o cercanos, se han transformado, intensificado y complejizado[237]. Los cambios políticos y económicos acaecidos han forjado un aceleramiento de la movilidad de personas en Sudamérica. Esa dinámica ha conducido a nuevas formas y estructuras de las sociedades, repercutiendo directamente en los procesos de desarrollo de los países y de la región en su conjunto[238].

La migración intrarregional se ha consolidado a lo largo de los últimos años principalmente por diversos factores: políticas restrictivas de ingreso y

---

[234] CEVA, Mariela: "La migración limítrofe hacia Argentina en la larga duración" en *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Eds. Grimson A. and Jelin E. Prometeo. Buenos Aires, 2006.

[235] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.23.

[236] FITZ PATRICK, Mariel: "Las radicaciones de venezolanos en Argentina se quintuplicaron en los últimos dos años", en *Infobae*. 25 de febrero de 2019.

[237] INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración … op. cit.* p. 7. También en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°3, 2020, p. 2 y 3. Y en *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo, 2006*.

[238] Ver el trabajo coordinado por ZURBRIGGEN, Cristina y MONDOL LÓPEZ, Lenin: *Estado actual y perspectivas … op. cit.*

acceso a la residencia en países desarrollados (como la intensificación de barreras migratorias en los Estados del Norte), en especial para los migrantes en situación administrativa irregular; la crisis económica internacional (en particular, en los Estados Unidos y en Europa) y sus impactos en los sectores que generan oportunidades laborales para los migrantes en países ricos; los contextos económicos, sociales y demográficos más favorables de la región (mayores oportunidades laborales y marcos normativos más benéficos); los desplazamientos forzosos como producto de conflictos armados (en países como Colombia y Venezuela); movilidades territoriales asociadas a desastres naturales y el cambio climático, entre otros[239]. Hacia mediados del año 2020, el carácter intrarregional de la migración en América del Sur señala un aumento significativo: el 79% de la población migrante es de origen sudamericano. Incluso, también se ha intensificado el número de personas residiendo en le región (tanto extrarregionales como sudamericanos)[240].

La movilidad territorial en la región se caracteriza por sistemas migratorios de larga data y la conformación de algunos corredores migratorios recientes, como así también, por la flexibilidad y sensibilidad a las coyunturas económicas de expansión y retracción[241]. Por ello, ante un escenario migratorio en el que se advierten movimientos de diversa naturaleza, provocados por distintos factores y constituidos por una variedad de perfiles de migrantes se han generado nuevos desafíos en materia de gobernanza migratoria[242]. Los Estados de la

[239]Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 23 y 24; e *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°1, 2017. También se puede consultar STEFONI, Carolina: *Panorama de la migración …* op. cit.*;* CERRUTTI, Marcela y PARRADO, Emilio: "Intraregional Migration in … *op. cit.* pp. 399-421.

[240] Según las estimaciones publicadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas en los últimos 5 años, se pasó de 6 millones a casi 11 millones, casi una duplicación. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE NACIONES UNIDAS (DAES). *International Migrant Stock*, 2020.

[241] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.24.

[242] La gobernabilidad migratoria se define, conforme indica Mármora, como "el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos

región han actuado frente a estos cambios mediante una serie de medidas normativas e institucionales, facilitando que las migraciones tiendan a desarrollarse de manera regular y segura para las personas migrantes[243].

La emergencia sanitaria internacional a causa de la enfermedad por el coronavirus (COVID-19) que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró en el año 2020, significó un nuevo desafío para la circulación de las personas a nivel mundial[244]. En la región, durante la pandemia, la CEPAL[245] advirtió que el escenario migratorio mostraba ya rasgos de involuntariedad y una creciente movilidad intrarregional estimada en más de 40 millones de personas. Es decir, que la situación se agravó en virtud de las condiciones preexistentes en la región y sus consecuencias según los desafíos socioeconómicos cada país. Desde entonces, los procesos migratorios regionales presentaron una creciente complejidad, acompañada por el aumento de la irregularidad y la vulnerabilidad.

Los Estados de América del Sur adoptaron medidas restrictivas de movilidad humana para reducir el impacto de la pandemia, las que se tornaron cada vez más complejas y heterogéneas conforme se propagaba el virus. Así, por ejemplo, fueron frecuentes los cierre de fronteras y la restricción a la circulación de las personas, los bloqueos totales, los toques de queda, los cierres de actividades comerciales, sociales y educativas, la gestión de la movilidad humana mediante prácticas de detención, y la dificultad para

migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia". MÁRMORA, Lelio. "Modelos de gobernabilidad … *op. cit.* p. 71.

[243] Presentación del Director Regional de la OIM, Diego Beltrand en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.11.

[244] VON BOGDANDY, Armin y VILLARREAL Pedro A.: *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-07, March 26, 2020. Disponible en http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561650

[245] Ver más en el Informe de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible, Santiago, 2020.*

gestionar la solicitud de residencia, refugio y asilo, entre otras, resultando para las personas migrantes la pérdida de sus empleos, ingresos y remesas, o su condición migratoria regular, impidiendo el retorno, aumentando así la vulnerabilidad[246]. Para la gobernanza de la migración regional, la pandemia planteó importantes desafíos frente a la diversidad de situaciones en las que se encontraban las personas migrantes y que necesitaban resolver con mayor premura.

Sin embargo, la migración intrarregional en Sudamérica se ha visto favorecida por la "aprobación de nuevos marcos normativos e institucionales a nivel nacional y de acuerdos de integración a nivel regional que facilitan la movilidad y residencia"[247]. Los acuerdos de libre residencia y movilidad regional se han convertido es un instrumento común en el panorama legislativo de la región, e influyen sobre muchos aspectos de la política migratoria, así como, por ejemplo, en el acceso al mercado laboral o la reunificación familiar[248]. En los últimos años se ha producido un giro humanístico, tanto a nivel doméstico como interregional, así como en los procesos de integración (CAN, MERCOSUR, UNASUR) y en los mecanismos consultivos de migraciones (como por ejemplo la Conferencia Sudamericana de Migraciones). Dichos procesos confluyen y se retroalimentan, tal como se describe a continuación, e incorporan la cuestión de migrar con derechos en la normativa local, heredada en gran medida de

[246] Ver más en el Informe de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), *Santiago, 2022*. FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.10.

[247] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°3, 2020, p. 4.

[248] ACOSTA, Diego y HARRIS, Jeremy: *Regímenes de política migratoria … op. cit.*

gobiernos no democráticos, reemplazada por marcos regulatorios diseñados bajo la perspectiva de los derechos humanos[249].

2. Procesos consultivos sobre migración en América del Sur

La perspectiva de derechos humanos ha sido adoptada paulatinamente en diversos niveles, no sólo en el ámbito internacional y en los procesos de integración regional, como se describe más adelante, sino también en los procesos consultivos de migración y en políticas y legislaciones locales. Existen varios espacios de diálogo sobre migraciones que se reconocen como "parte vital de los procesos de integración"[250], toda vez que adoptan la perspectiva de la gobernabilidad migratoria[251] que incluye el abordaje de los derechos humanos[252]. Esta perspectiva se presenta como "contrapeso" de la idea de "gestión" migratoria, más cercana al control o "contención" de la migración[253].

Los Mecanismos de Consulta Interestatales sobre Migración[254] son instancias de diálogos permanentes entre los Estados para compartir

[249] GARCÍA, Lila: "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?", en Colombia Internacional, Universidad de Los Andes, N° 88, 2016, pp. 107-133.

[250] INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración … op. cit.* p.33.

[251] Entendida como "un proceso en el que el marco conjunto de normas jurídicas y estructuras orgánicas regulan y determinan el actuar de los Estados en respuesta a la migración internacional al abordar derechos y obligaciones y fomentar la cooperación internacional" conforme ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS. *Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional,* 2013.

[252] Los derechos humanos tienen un rol central, sea como la "dimensión ética en el planteo y desarrollo de las políticas migratorias" (conforme indica Mármora), como un factor de "rebalanceo" que permitiría inclinar la política hacia una de fronteras abiertas (según Bruch) o hasta como el "eslabón perdido" para generar políticas migratorias más eficaces (como indica Ghosh), en INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración … op. cit.* p.34.

[253] *Conferencia Sudamericana de Migraciones, Plan sudamericano de desarrollo humano de las migraciones, contexto y perspectivas*, Documento aprobado en la Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, 25 y 26 de octubre de 2010.

[254] Ver *Mecanismos de Consulta Interestatales sobre Migración https://www.iom.int/es/mecanismos-de-consulta-interestatales-sobre-*

información y políticas en el ámbito regional, interregional (entre dos o más regiones) o mundial, con interés en promover la cooperación en el ámbito de la migración. Ello permite una dinámica de la gobernanza y de las políticas sobre migración vertical nacional – regional – interregional - mundial (en ambas direcciones). Surgieron a fines del siglo XX, en un principio para cubrir una brecha en las discusiones sobre políticas migratorias que podían darse a través de las fronteras nacionales. En concreto, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo en 1994, un grupo de Estados en desarrollo propusieron a los Estados Miembros la realización de una Conferencia Mundial sobre Migraciones, a la cual se negaron. Ese rechazo fue el inicio de los Procedimientos Consultivos Regionales (PCRs). Se trata de espacios no vinculantes, que han sido generados por los países de una determinada región para abordar la temática migratoria, construir una agenda común sobre la materia, compartir experiencias, buscar consensos y posiciones convergentes[255]. Estos procesos consultivos regionales, conforme señala Domenech, "son la cristalización de procesos y proyectos de más amplio alcance" que "surgieron frente a la constatación de que los Estados no pueden manejar la migración de manera unilateral"[256].

Luego, y por más de tres décadas, han contribuido para que los Estados puedan identificar problemas comunes, propios de cada región, en un entorno informal y no vinculante, con el fin de intercambiar información y experiencia

---

migracion#:~:text=Los%20Mecanismos%20de%20Consulta%20Interestatales,en%20el%20campo%20de%20la Una de las estrategias de la OIM en el ámbito de las políticas migratorias consiste en contribuir al diálogo. Su participación en estos mecanismos apunta a proveer apoyo técnico basado en evidencias, otorgando información y promoviendo la elaboración de políticas en el ámbito de la gobernanza migratoria, con el fin de avanzar en la comprensión multilateral y en la acción concreta sobre temas migratorios.

[255] ALFONSO, Adriana y COYCOECHEA, Alba: "Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), reflexiones a 20 años de su creación", en *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, p. 57. DOMENECH, Eduardo: "Las migraciones son … *op. cit.*, p. 124.

[256] HANSEN, Randall: "An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration" en *IOM Migration Research*, Series, Nº 38. OIM. Ginebra, 2010.

que les permita desarrollar un enfoque colaborativo en la gestión y la gobernanza de la migración. Estos mecanismos han dado origen a prácticas efectivas y diversos modelos de asociación que incluyen políticas, patrones, manuales, iniciativas, marcos de colaboración y fondos, entre otros.

Con el objetivo de consolidar la visión global de gobernabilidad de las migraciones la OIM también conforma Procesos Regionales Consultivos (PRC) sobre Migración. Se trata de mecanismos interestatales de consulta sobre temas migratorios que consisten en diálogos regionales permanentes entre los Estados que comparten políticas y datos con el objetivo de discutir alguna cuestión migratoria en particular. Estos espacios colaborativos entre los Estados, organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil organizada de una región (generalmente geográfica) pueden estar oficialmente asociados con alguna institución regional formal, o bien ser informales y no vinculantes. Los PRC abarcan varias cuestiones como la protección de los derechos de los migrantes, la migración y el desarrollo, la migración laboral, la migración y la salud, la lucha contra el tráfico de migrantes, entre otros, reconociendo que cada vez más la migración afecta de manera significativa otras áreas importantes de las políticas públicas y viceversa. Por ello, han contribuido a dar forma a las políticas migratorias nacionales y a la emergencia de enfoques convergentes de políticas a nivel regional, incentivando a los ministerios y organismos relacionados con la migración a fin de coordinar sus actividades y desarrollar planes, políticas y prácticas sobre migración con un enfoque coordinado.

El creciente fenómeno de la migración regional e internacional en América propició la creación de diversos procesos consultivos, foros o espacios de diálogo en los que participan Estados de la región. Además de aquellos compromisos del ámbito internacional a los que los Estados de la región han adherido (como pueden ser el Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD), la

adhesión a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, la Convención de Palermo contra el Delito Trasnacional Organizado y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, entre otros compromisos), se mencionan a continuación algunos en los que participan o involucran directamente Estados sudamericanos, miembros plenos y asociados del MERCOSUR.

2.1. Conferencia Sudamericana de Migraciones

Si bien las políticas migratorias de los países de Suramérica no presentaban diferencias sustanciales, requerían un espacio institucionalizado que los representara en el ámbito internacional, ya que las migraciones eran parte importante de la agenda y las diferentes regiones presentaban sus posturas sobre el tema[257]. Así, el primer ámbito en la región donde los Estados se manifestaron fue en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, realizado en la Ciudad de Lima, en Perú.

La perspectiva de la gobernabilidad migratoria se acentúa a comienzos de la década del 2000 con la inauguración de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)[258], también conocido como "Proceso de Lima". La Primera Conferencia Suramericana sobre Migraciones se llevó a cabo en mayo de 2000, en la Ciudad de Buenos Aires, con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Luego, participaron Guyana y Surinam. También puede incluir a organismos

[257] ALFONSO, Adriana y COYCOECHEA, Alba: "Conferencia Suramericana … *op. cit.* p. 58.

[258] Ver *Conferencias Suramericanas sobre Migraciones (Proceso Lima)* https://www.iom.int/es/conferencia-suramericana-sobre-migraciones. Los gobiernos son representados por las áreas consulares de sus respectivas Cancillerías y por los organismos migratorios quienes suelen ser acompañados por funcionarios de otras áreas de gobierno, conforme la agenda que se propone tratar. La CSM cuenta con una Secretaría Técnica que es llevada adelante por la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con sede en Buenos Aires. *Cfr. Conferencias Suramericanas sobre Migraciones (Proceso Lima).*

internacionales, representantes de la sociedad civil y de gobiernos específicos en calidad de observadores.

Este espacio de diálogo y coordinación impulsa la búsqueda de la armonización de las políticas migratorias como resultado de la voluntad manifiesta de los doce Estados de la región; promueve mayores grados de compatibilización y convergencia en los lineamientos impulsados por los procesos de integración en Sudamérica y resalta la importancia de regularizar la condición migratoria para el pleno ejercicio de los derechos. Se trata de un proceso consultivo regional, un espacio de cooperación intergubernamental, donde se debaten ideas y se comparten buenas prácticas con un abordaje integral y multilateral de la movilidad humana, con el objetivo de lograr una política migratoria regional[259].

La CSM se fue convirtiendo en "un proceso consultivo que se distingue de otros a partir de considerar a la persona migrante y sus derechos como centro de las políticas migratorias, por su interés en las causas de la migración, por sus afirmaciones acerca de la contribución de los migrantes al país de recepción, por el sostenimiento de la relación entre migración y desarrollo y por sostener la necesidad de la cooperación y solidaridad internacional"[260].

Los Estados de la región han entendido este espacio como un complemento de los esquemas de integración regional, como la CAN y el MERCOSUR[261]. Incluso, a partir del año 2006, se presentan dos instancias en los

[259] La CSM se celebra cada año en un país miembro que se ofrece como sede, organizador del evento y ejerce la Presidencia Pro Tempore. También se realizan Reuniones Técnicas de Consulta (RTC), Reuniones Intersesionales, talleres, seminarios y foros. *Cfr. Conferencias Suramericanas sobre Migraciones (Proceso Lima)* https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales/conferencia-suramericana-de-migraciones

[260] ALFONSO, Adriana y COYCOECHEA, Alba: "Conferencia Suramericana … *op. cit.* p. 58.

[261] SANTI PEREYRA, Silvana: "El nuevo orden migratorio global: El papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones", trabajo presentado en el *V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)/* III

mecanismos de diálogo entre los procesos de integración regional y la CSM. Por un lado, los acuerdos alcanzados en la CSM comienzan a considerarse puntos centrales y las bases para avanzar en debates al interior de los foros migratorios o de los lineamientos impulsados por CAN, MERCOSUR y UNASUR. Y, por otro lado, con el fin de tener mayor incidencia y poder de negociación en la CSM, tanto el MERCOSUR, la CAN y la UNASUR empiezan a coordinar agendas de trabajo para proponer en las reuniones de la CSM, pasando a ocupar un rol protagónico en el planteo de los temas por tratar, como así también en las orientaciones de los lineamientos consensuados[262].

Siguiendo las visiones globales, la agenda de la CSM enfatizó la gestión de los flujos migratorios a través de la gobernabilidad migratoria, incluyendo el tratamiento tanto del desarrollo como de los derechos humanos. En este sentido, como sostiene Santi, "la gobernabilidad migratoria ha sido un foco de desarrollo teórico y de atención para la OIM en Latinoamérica desde los noventa", y ha continuado en esa dirección[263]. Sin embargo, la perspectiva de la gobernabilidad migratoria no es necesariamente una visión integral y unívoca, toda vez que su desarrollo difiere según los intereses de los actores políticos implicados y de las especificidades del contexto sociohistórico en las que se arraiga[264].

En la región sudamericana, durante los últimos años se han acentuado los elementos vinculados con la defensa de los derechos humanos del migrante como centro de sus propuestas y se impulsan lineamientos y políticas orientadas a la regularización de los migrantes, como así también, se incorpora

---

Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD), Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 2011, p.5. PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración migratoria en el MERCOSUR y la CSM", *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 33 – 48.

[262] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* p. 5.

[263] SANTI PEREYRA, Silvana: "El nuevo orden migratorio … *op. cit.* p.5.

[264] DOMENECH, Eduardo: "Las migraciones son … *op. cit.*, p. 125

la categoría de ciudadanía para enmarcar la ampliación de derechos en el marco de los organismos de integración regional [265], avanzando en la perspectiva de la libre movilidad en la región.

Así, en la VIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay, entre el 17 y 19 de septiembre de 2008, se consolidó la idea de que el ser humano debía ser el centro de todas las políticas y programas migratorias, como así también, que el hecho migratorio es por naturaleza multidimensional; en consecuencia, se sostuvo que la aplicación de medidas restrictivas no constituye una solución realista frente a la emigración irregular[266].

Posteriormente, bajo el título "Construyendo una política migratoria regional", se realizó la IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, los días 21 y 22 de septiembre de 2009. En este encuentro se profundizó en la importancia de avanzar hacia un diálogo multilateral que permita la consolidación de un espacio común donde la movilidad de personas se realice de manera informada, segura y con derechos[267].

En los años que siguen, se destacan en particular los dos encuentros sucesivos. El primero es la X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que se realizó en la ciudad de Cochabamba, en Bolivia, los días 25 y 26 de octubre del 2010, en la cual, con el título "Avanzando hacia una ciudadanía suramericana", se discutieron y aprobaron la Declaración de Principios y Lineamientos de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y el Plan

[265] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.*, p. 5.
[266] *VIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Montevideo, Uruguay, 17, 18 y 19 de septiembre de 2008.*
[267] *IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Quito, Ecuador, 21 y 22 de septiembre de 2009.*

Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM)[268]. Además, en este encuentro se declaró expresamente la importancia de avanzar a través del diálogo multilateral, hacia la conformación de un espacio regional que implique una libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar una ciudadanía sudamericana[269].

Cabe destacar que el Plan no sólo contiene un enfoque de derechos humanos y la perspectiva regional, sino que también centra sus esfuerzos en atender las causas de las migraciones y en impulsar una gobernabilidad migratoria que sea integral y multilateral, que sirva como nexo entre la movilidad humana y los procesos de integración, y que reconozca los logros y avances alcanzados en el seno del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) y en otros procesos de integración regionales. Los principios que emanan del PSDHM, aprobados en el año 2010, mantienen su vigencia de acuerdo con los contenidos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible del año 2015 y el PMM aprobado en 2018[270]. Entre los principios se destacan: la integralidad del hecho migratorio y la coherencia nacional; el irrestricto respeto por los derechos humanos; la integralidad del hecho migratorio y la integración intercultural; el efecto positivo que las dinámicas migratorias producen para el bienestar y desarrollo humano; etc. En este sentido, el PSDHM reconoce la movilidad humana como un eje central en la construcción de una integración social, cultural y económica regional sudamericana, en la cual el desarrollo humano de

[268] *Conferencia Sudamericana de Migraciones, Plan sudamericano de desarrollo humano de las migraciones, contexto y perspectivas*, Documento aprobado en la *X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cochabamba, en Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010*.
[269] *X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cochabamba, en Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010*.
[270] ALFONSO, Adriana y COYCOECHEA, Alba: "Conferencia Suramericana … *op. cit.* pp. 60 y 61.

las personas que habiten este espacio está asegurado y a su vez refuerza el proceso de integración[271].

El segundo de los encuentros, con el lema "Rumbo a la ciudadanía sudamericana", fue la XI Conferencia Suramericana sobre Migraciones que se celebró en la ciudad de Brasilia, Brasil, los días 25 y 26 de octubre del 2011. En esta Conferencia se reafirmó la prioridad que confieren al respeto y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, y se declaró la necesidad de reforzar la coordinación de posiciones sobre cuestiones migratorias en los foros internacionales. Además, se declaró la necesidad de desarrollar esfuerzos con miras a la consolidación de la identidad y la construcción de la ciudadanía sudamericana, objetivos inscritos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, por medio de políticas públicas inclusivas y de la adopción de iniciativas de cooperación y armonización de políticas en materia migratoria, con un enfoque integral, que asegure el más amplio respeto de los derechos humanos y laborales[272].

En la XII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que se realizó en Santiago de Chile, Chile, del 4 al 6 de noviembre de 2012, uno de los propósitos del encuentro fue analizar los componentes de la gobernanza de las migraciones internacionales en América del Sur, a partir de la visión integral desde las políticas normativas e institucionalidad de las migraciones en cada país, tal como en la región suramericana[273].

Luego, en la XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, celebrada en Cartagena, Colombia, entre el 3 y el 5 de diciembre de 2013 se partió de la idea de "La regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes suramericanos y el

[271] *Ibidem,* p. 64.
[272] *XI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Brasilia, Brasil, 25 y 26 de octubre del 2011.*
[273] *XII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Santiago de Chile, Chile, 4, 5, y 6 de noviembre de 2012.*

fortalecimiento de la integración regional". Los gobiernos de los Estados firmantes de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSRUR coincidieron en la Declaración que se emitió en esta ocasión en que "un migrante irregular es un migrante invisible"[274]. Por ello, se discutió en particular acerca de cuatro ejes: el seguimiento al Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones; las migraciones y la integración suramericana; el fortalecimiento de la gobernanza de las migraciones; y la proyección internacional de la región suramericana[275].

Con el título "Migración e Inclusión: Un Reto para la Integración Suramericana", en la XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, realizada en la ciudad de Lima, Perú, los días 16 y 17 de octubre de 2014, se discutió sobre las metas establecidas en el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones y la Declaración de Cartagena que suscribieron los países participantes en la XIIV CSM de Cartagena (2013), también sobre la regularización como un medio para el fortalecimiento de los derechos humanos de los migrantes y la integración regional[276].

La XV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que se celebró en Santiago de Chile (Chile), entre el 8 y 10 de septiembre de 2015, se consideró como tema central el lema "Con justicia e igualdad hacia una gobernanza migratoria", tomando en cuenta que estos valores son esenciales para la construir una visión integral de las migraciones, de la persona migrante como

[274] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR: la llave hacia la regularidad migratoria en la región*. Primera ed. - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, p. 3.
[275] *XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cartagena, Colombia, 3 y el 5 de diciembre de 2013.*
[276] *XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Lima, Perú, 16 y 17 de octubre de 2014.*

sujeto de derechos, y de la responsabilidad de los Estados en el respeto de los derechos humanos como enfoque transversal[277].

Se destaca también la XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, cuyo encuentro tuvo lugar en la ciudad de Asunción, en Paraguay, los días 3 y 4 de noviembre de 2016. En esta ocasión la idea central fue "Hacia el libre tránsito". Intervino la Organización Internacional para las Migraciones en el rol de Secretaría Técnica de este proceso consultivo. La CSM coincide en incentivar y promover la migración, ordenada, segura y regular, como así también, avanzar en la implementación de mecanismos que faciliten la libre circulación, en el marco de la normativa interno y los acuerdos logrados[278].

Fue la XVII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en Montevideo, Uruguay, del 14 al 16 de noviembre de 2017, bajo el lema "La inclusión e integración de las personas migrantes más allá de las fronteras territoriales", la que estuvo dirigida a reafirmar el derecho de las personas migrantes a elegir un lugar para vivir y al deber de los gobiernos de fortalecer las políticas públicas que permitan acoger, promover e integrar, respetando los derechos humanos[279].

Este principal foro regional de consulta y diálogo gubernamental no vinculante en materia de migración en América del Sur, reunido en la ciudad de Sucre, Bolivia, los días 22 y 23 de noviembre de 2018, con motivo de celebrarse la XVIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, tuvo como lema la "Ciudadanía Suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la Ciudadanía Universal". En esta ocasión la CSM reafirmó la importancia que tiene

[277] *XV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Santiago de Chile, Chile, 8, 9 y 10 de septiembre de 2015.*
[278] *XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Asunción, Paraguay, 3 y 4 de noviembre de 2016.*
[279] *XVII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Montevideo, Uruguay, 14, 15 y 16 de noviembre de 2017.*

el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para facilitar la movilidad intrarregional y la residencia (los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR son analizados en particular en el capítulo cuarto de esta investigación). La Secretaría Técnica de la CSM propuso seguir recopilando nuevas prácticas sobre el tema a fin de actualizar el estudio al 2018 y una vez centralizado a través de esta se pueda socializar a los países. Asimismo, acordó que los Estados a través de sus Cancillerías promuevan la capacitación consular sobre los requisitos para obtener la residencia en los Estados Parte del MERCOSUR. Por otro lado, en esta ocasión, Bolivia presentó la propuesta de trabajar hacia la profundización de la ciudadanía regional y avanzar hacia el paradigma de la ciudadanía universal, propuesta basada en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, la libre movilidad humana, en el que ninguna persona sea considerada ilegal por su condición migratoria, que convoca a rechazar los muros que dividen a los pueblos y desarrollar puentes de integración[280]. Estos temas son desarrollados en detalle en los capítulos siguientes.

La República Argentina se hizo cargo de la Presidencia Pro Tempore de la CSM en septiembre del año 2020. En esa ocasión, se planteó fortalecer junto con los demás Estados "el lugar histórico de la CSM como espacio de diálogo y consenso de política regional, para el abordaje integral y multilateral de las migraciones"[281]. Asimismo, se propuso conformar redes regionales de puntos focales nacionales para trabajar en temas relevantes como la integración sociolaboral, la niñez y adolescencia migrante, la gestión de fronteras, la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, la migración, medio ambiente, desastres y cambio climático, y cuestiones vinculadas con el género. Gracias a estas redes, durante el contexto de Pandemia por COVID-19, se lograron aportes necesarios para fortalecer una migración ordenada, segura y regular

[280] *XVIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Sucre, Bolivia, 22 y 23 de noviembre de 2018.*
[281] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 44.

con enfoque de derechos humanos[282]. Durante el aislamiento obligatorio, en muchos lugares provocó que las personas migrantes tuvieran dificultades en el acceso a la regularización, a la reunificación familiar, transiten pérdida de empleos y por consiguiente de ingresos (tanto para la subsistencia como para el envío de remesas), entre otros factores. Ese contexto de vulnerabilidad favorece la emergencia de la trata, el tráfico ilícito de personas migrantes, las diferentes formas violencias, incluyendo las de género, la explotación y el abuso[283].

Por lo que, en la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones que se realizó en la ciudad de Buenos Aires, durante los días 25 y 26 de agosto de 2021, aún bajo la Presidencia Pro Tempore de la República Argentina y de manera virtual debido al contexto antes referido, bajo el lema "Migración y Acceso a Derechos. Los desafíos de la región frente a la pandemia del COVID-19. Experiencias y Lecciones aprendidas. Una mirada al futuro", se buscó estimular la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros en el desafío que significa la gestión migratoria en tiempos de restricciones a la movilidad por efecto de la pandemia por COVID-19. Asimismo, se señaló la importancia del diálogo y la cooperación entre mecanismos regionales diferenciados, como es el caso de la sinergia entre la CSM, el IPPDH y el FEM, ambos del MERCOSUR, y a su vez con la CRM, y con otros espacios y mecanismos regionales que abordan la temática de la movilidad humana. Se destacó también el esfuerzo de la CAN que promulgó la Decisión 878 "Estatuto Andino de Migración", entre otros aspectos[284].

Cabe mencionar que, en ocasión de la LVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, el 16 de diciembre de 2020, los Jefes de Estado destacaron la

---

[282] *Cfr. Conferencias Suramericanas sobre Migraciones (Proceso Lima)* https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales/conferencia-suramericana-de-migraciones

[283] ALFONSO, Adriana y COYCOECHEA, Alba: "Conferencia Suramericana … *op. cit.*, p. 65.

[284] *XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Buenos Aires, Argentina, 25 y 26 de agosto de 2021.*

importancia de la CSM "como un foro regional de consulta para coordinar políticas migratorias para el desarrollo y la integración", con motivo de la celebración de su vigésimo aniversario. En aquel contexto, enfatizaron también su rol como un espacio para compartir información en torno al impacto de la pandemia por la COVID-19 en los migrantes. En este sentido, se valoró la iniciativa de la Presidencia Pro Tempore de Argentina, con el apoyo de la Secretaría Técnica a cargo de la OIM, para impulsar el desarrollo del Portal "Suramérica Abierta" que obtuvo el apoyo del Foro Especializado Migratorio como del Grupo de Asuntos Consulares y Jurídicos[285].

Con más de 20 años de existencia, una lectura de los documentos emanados de las CSM permite advertir que este proceso acompaña los cambios de políticas migratorias en Suramérica con importantes aportes y consensos, entre los que se pueden destacar el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) de 2010[286] y la Declaración de Buenos Aires de 2013. La estructura y forma de trabajo adoptada ha permitido expedirse sobre hechos extraordinarios que repercuten en la movilidad humana regional e internacional, tal como sucedió con la pandemia de COVID -19.

Pero, en lo que aquí interesa, la CSM ha contribuido a los procesos de integración regional, siendo el más notorio en materia de movilidad en el ámbito del MERCOSUR, en especial los Acuerdos sobre Residencia para los nacionales de Estados Parte y Asociados. Además, se afianza un rol complementario con el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM)[287],

---

[285] *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte y Estados Asociados del Mercosur.* LVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (16 de diciembre de 2020, celebrada por videoconferencia). PÉREZ PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 44.

[286] *Conferencia Sudamericana de Migraciones, Plan sudamericano de desarrollo humano de las migraciones, contexto y perspectivas*, Documento aprobado en la *X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cochabamba, en Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010.*

[287] *Cfr. Conferencias Suramericanas sobre Migraciones (Proceso Lima)* https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales/conferencia-suramericana-de-migraciones

el cual se analiza en el capítulo siguiente, como así también se han logrado importantes avances en la libre circulación a partir de acuerdos bilaterales o multilaterales y la ciudadanía suramericana que se ha posicionado entre los objetivos que se pretenden alcanzar[288].

Por otro lado, también se observa el diálogo con la Conferencia Regional de Migración (CRM), el foro consultivo homólogo de los países de Centro y Norteamérica, sobre el que se hace una breve consideración a continuación, junto con otros procesos consultivos de la región que pretenden coordinar políticas migratorias para el desarrollo y la integración.

2.2. Conferencia Regional sobre Migraciones

La Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM), conocida también como "Proceso Puebla", fue creada en 1996 en ocasión de la Cumbre Presidencial Tuxtla II, con el fin de coordinar políticas y promover la cooperación sobre migración entre sus once Países Miembros (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana)[289].

En la actualidad, tienen estatus de observadores cinco Estados de la región: Argentina; Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. Estos Estados pueden participar en las discusiones abiertas de los viceministros que forman parte de las diferentes actividades que el Foro realiza. Sin embargo, no intervienen en los puntos de agenda, en los procesos de toma de decisiones ni en la elaboración de documentos que contengan recomendaciones o compromisos, salvo que cuenten con previa autorización de la Presidencia Pro-Témpore[290].

---

[288] ALFONSO, Adriana y COYCOECHEA, Alba: "Conferencia Suramericana … *op. cit.* p. 58.
[289] Ver *Conferencia Regional sobre Migración (CRM)*. Disponible en https://crmsv.org/
[290] Ver *Conferencia Regional sobre Migración (CRM).* Disponible en https://crmsv.org/es/acerca-de/pa%C3%ADses-observadores

Junto con la CSM, constituyen los procesos consultivos sobre migración con mayor trayectoria en la región. Por ello, proponen el diálogo entre los Gobiernos, Organismos Observadores, la Sociedad Civil e Invitados Especiales, de acuerdo con el principio de la responsabilidad compartida, el pleno respeto a los derechos humanos de las personas migrantes sea cual sea su condición migratoria, y el entendimiento de las diversas realidades económicas, socioculturales y migratorias que confluyen en la región[291].

En septiembre del año 2021, se llevó a cabo la II Reunión Plenaria entre la CSM y la CRM, bajo el lema "En busca de acciones conjuntas para una mejor gobernanza migratoria" [292], a cargo de las Presidencias Pro Tempore de la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos respectivamente. Ambos foros consultivos hermanos consensuaron una agenda común de trabajo con la participación de los 23 Estados americanos miembros de ambos procesos regionales. En el encuentro dialogaron sobre los desafíos y buenas prácticas en materia migratoria; se abordaron diversas temáticas como la migración irregular, la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, la integración y el combate contra la xenofobia, la documentación de viaje, los sistemas de protección internacional y las vías para una migración regular respetando los derechos humanos de las personas migrantes.

En el año 2023, con motivo de la IV Reunión Plenaria entre la CSM y la CRM, se emitió un Comunicado Conjunto en el cual los Estados coincidieron en continuar abordando la migración desde una perspectiva regional y concordaron en la necesidad de seguir trabajando en la construcción de un

[291] Conforme se indica en el *Comunicado Conjunto de la IV Reunión Plenaria de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), 23 de agosto de 2023*.
[292] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* pp. 44 y 45.

relato positivo sobre las migraciones, reconociendo su aporte al desarrollo social, cultural y económico en los Estados de la región[293].

2.3. Comisión de Asuntos Migratorios de la Organización de Estados Americanos

En el año 2005 la Asamblea General de la OEA aprobó el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los trabajadores migratorios y sus familias. Este Programa se centra en la protección de los derechos de los migrantes a través de la promoción de políticas públicas eficaces, la legislación y el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros de la OEA. Con el fin de discutir y analizar los flujos de migración humana y su impacto, el Consejo Permanente creó en 2007 la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM). En el año 2008 se puso en marcha el Programa de Migración y el Desarrollo (MiDE), en la Secretaría para el Desarrollo Integral (SEDI), como el brazo de apoyo técnico para el CEAM[294] .

El MiDE tiene como objetivos proporcionar conocimientos técnicos e información a los representantes de los Estados, a fin de que puedan adoptar medidas adecuadas y eficaces a escala regional para hacer frente a los retos y oportunidades de la movilidad humana. Por otra parte, es también un punto focal para la investigación, actividades de creación de capacidades institucionales e información sobre el tema al interior de la OEA .

[293] Conforme se indica en el *Comunicado Conjunto de la IV Reunión Plenaria de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), 23 de agosto de 2023.*

[294] Ver *Programa de Migración y el Desarrollo (MiDE) secretaría técnica de la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM) de la OEA https://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/cpo_MIDE_02.asp*

Posteriormente, durante el año 2012, se crea la Comisión de Asuntos Migratorios (CAM) [295] de la OEA como el principal foro encargado de los temas migratorios y su fortalecimiento. Se trata de un foro para el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en los Estados Miembros sobre el manejo efectivo de los flujos migratorios, así como la identificación de posibles áreas de cooperación. En este sentido fueron aprobadas otras resoluciones vinculadas a los derechos de los migrantes, incluidos los trabajadores migratorios y sus familias[296], como así también, la protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Américas[297].

Entre otros, la CAM funciona conforme los siguientes criterios[298]:

- Enfoque integral, equilibrado y técnico que tome en consideración la contribución y los desafíos que la migración representa para los países de origen, transito, destino y/o retorno.

- Importancia del diálogo, el intercambio de buenas prácticas y la implementación de iniciativas de cooperación internacional, regional, subregional y bilateral en el ámbito migratorio, que permitan potenciar la contribución de la migración al desarrollo integral en el hemisferio.

- El carácter global de los procesos migratorios, así como las particularidades de la migración Sur-Sur en sus trabajo.

- Acciones que permitan potenciar las contribuciones de los migrantes a través de la dignificación de su imagen.

- La integración de la perspectiva de género en sus trabajos

[295] Conforme Resolución de la OEA AG/RES 2738 (XLII-0/12).
[296] Conforme Resolución de la OEA AG/RES 2729 (XLII-0/12).
[297] Conforme Resolución de la OEA AG/RES 2758 (XLII-0/12).
[298] Ver *Comisión de Asuntos Migratorios (CAM) de la Organización de Estados Americanos (OEA) https://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-3_Asamblea.asp*

- Considerar los trabajos realizados por la Comisión de Asuntos Migratorios (CEAM), así como los programas realizados por el Programa Migración y Desarrollo.

2.4. Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias

Otro foro interregional sobre migración que comprende países de la región sudamericana es la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM)[299], creada en el año 2012 en el marco del II Congreso Iberoamericano de Autoridades Migratorias realizado en Medellín, Colombia. Esta red fue concebida como un espacio para el intercambio de buenas prácticas y cooperación entre las autoridades migratorias participantes. Sus objetivos principales son el fortalecimiento de la cooperación técnica y científica de carácter migratorio; la consolidación de mecanismos para el intercambio de información; la capacitación de funcionarios; el intercambio de buenas prácticas en el control migratorio; la institucionalización de la operativización de los procesos migratorios en los países miembros; y el establecimiento de alianzas estratégicas para la lucha contra los delitos transnacionales asociados a la migración.

Si bien esta instancia pretende articular esfuerzos en torno a la coordinación y cooperación de acciones conjuntas con el fin de mejorar la gestión migratoria de la región para enfrentar los desafíos de la movilidad humana, surgen algunos desafíos que pueden limitar el actuar de este foro. En particular, a pesar de ser un espacio de convergencia internacional que funciona a nivel extrarregional, lo cierto es que aún no se configura como un referente de articulación interinstitucional en términos de cooperación para la gestión migratoria.

[299]Ver *Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM) en https://www.iom.int/es/red-iberoamericana-de-autoridades-migratorias-riam* y https://www.red-iam.org/es

Como se observa existe una multiplicidad de foros, mecanismos y espacios que tienen el mismo fin que la RIAM, como la CSM, la CRM y el Foro Especializado Migratorio de MERCOSUR. Además, el carácter informal y no vinculante de este espacio genera un bajo nivel de compromiso por parte de los Estados miembros, al momento de impulsar internamente los compromisos adquiridos[300]. Por ello, resulta apropiado considerar en cada espacio los compromisos asumidos para la región a fin de evitar la duplicidad o incongruencia sobre los mismos temas, y promover los esfuerzos en asociarse oficialmente con instituciones regionales que permitan cooperar en la gestión migratoria.

3. Movilidad humana en los procesos y mecanismos de integración regional

La integración en la región resulta una constante aspiración latinoamericana de larga data[301]. A fines del siglo XVIII e inicios del XIX , los primeros proyectos de unidad política surgen con los procesos de independencia y formación de los Estados Nacionales. Pero es a mediados del

[300] Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) MISIÓN COLOMBIA: *Fortalecimiento de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias -RIAM Oportunidades para el Desarrollo*. Bogotá, Colombia, 2020.

[301] Sobre la integración latinoamericana en general ver GUERRA BORGES, Alfredo: *Globalización e integración latinoamericana*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002. ZELADA CASTEDO, Alberto: "Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana", en *Revista Ciencia y cultura*, 17, 2005, pp. 113-120. BRICEÑO RUIZ, José; QUINTERO RIZZUTO, María Liliana; RUIZ, Dyanna: "El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual", en *Aportes para la integración latinoamericana*, 19, 2013, pp. 1-34. BARRENENGOA, Amanda: "El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis", en *Cuestiones de Sociología*, 13, 2015. GONZÁLEZ, Flavio F.: "América", en *Manual de Derecho de la Integración,* SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, pp. 181 – 198. MARANIELLO, Patricio A. y COHN, Silvia N.: *Tratado de Derecho de la Integración.* Cathedra Jurídica. Tomos I y II. Buenos Aires, 2014, p. 21 y ss. PIZZOLO, Calogero: *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea*. Ediar. Buenos Aires, 2010. SCOTTI, Luciana B.: "El Derecho de la Integración … *op. cit.* p.53.

siglo XX, con la creación de la Comunidad Económica para América Latina (CEPAL)[302], que la integración comienza su institucionalización[303].

Los procesos de integración se desarrollan, en mayor o en menor medida, de acuerdo con el objetivo establecido inicialmente por los Estados participantes. Por un lado, si los objetivos propuestos son puramente económicos, se trata de un sistema clásico de procesos de cooperación interestatal, basado en los postulados del Derecho Internacional. Por otro lado, si el fin principal consiste en la implementación de un conjunto de medidas necesarias para profundizar la asociación multilateral en los ámbitos social, político, cultural, monetario, etc. se trata de un sistema de comunitarización del proceso, un aspecto más complejo que requiere más negociaciones para lograr que todos los Estados miembros participen de la forma más equitativa, basado en las premisas del derecho de la integración o del derecho comunitario[304].

Como bien indica Barceló[305], la integración en América Latina comienza bajo el paradigma del regionalismo cerrado, es decir, el objetivo consistía en promover la construcción de mercados regionales a fin de apoyar la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. En este escenario surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En la década del sesenta, se abre paso al regionalismo abierto por el cual se busca la apertura y la inserción de la región

[302] Con su sede en Santiago de Chile, comenzó a funcionar en 1948; pero en 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. En la actualidad es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Entre sus objetivos, pretende contribuir al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).* Disponible en https://www.cepal.org

[303] En este sentido también, MÁRQUEZ CABRERA, Alejandra: "Fracaso de UNASUR: tres factores explicativos", en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Universidad de Talca, Chile, Vol. 8, No. 2, 2022, pp. 149-168.

[304] Cfr. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 71.

[305] BARCELÓ, Nastasia: "La historia del Mercosur Social a la luz de la teoría constructivista", en *Revista InterAção*, Vol. 12 N° 1, 2021, p. 49.

en el mundo, la transnacionalización del comercio y la producción y liberalización progresiva de los mercados. Así, diversos intentos, algunos más efectivos que otros y con diferente vocación de permanencia y/o perdurabilidad, han sucedido en las últimas décadas. Precisamente, cuando en la región se avanzaba hacia un proceso de liberalización política y económica con el fin de la Guerra Fría[306], emergen algunos esquemas, instituciones o instancias de concertación política como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el MERCOSUR. Al respecto, sostiene Álvarez que "una de las características del regionalismo abierto de la década de los noventa en América Latina fue la combinación de preferencia regional con la apertura a socios comerciales extra-regionales, es decir, al desarrollo de una agenda externa"[307]. A partir del siglo XXI, se observa un cambio de carácter en la cooperación regional hacia otras esferas de la realidad, de acuerdo con especificas coyunturas[308], que permitió la creación de nuevos procesos o mecanismos de integración, como la Unión de las Nacionales Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Alianza del Pacífico (AP).

En general, los Estados sudamericanos reconocen que el "mercado regional" es un objetivo estratégico ante las diversas economías nacionales que se presentan, en más de una ocasión, como un obstáculo para el desarrollo y crecimiento de sus pueblos, aunque no sea este el único. De hecho, la integración suramericana presenta innumerables conquistas que han

[306] Resulta apropiado que cada una de las etapas "integracionista", en lugar de ser abordadas de forma independiente una de las otras, sean comprendidas como momentos particulares de un mismo proceso, de una misma unidad espacial y temporal, que las forma y es por ellas formada, tal como indica BARCELÓ, Nastasia: "La historia del Mercosur … *op. cit.* p. 49.
[307] ÁLVAREZ, María Victoria: "30 años de la agenda externa del MERCOSUR: éxitos, fracasos y excepciones", en NEGRO Sandra y VIEIRA KLEIN Luciane, MERCOSUL 30 anos: passado, presente e futuro. Editora Casa Leiria, de São Leopoldo (Brasil), 2021, p. 60.
[308] BARCELÓ, Nastasia: "La historia del Mercosur … *op. cit.* p. 49.

contribuido a la consolidación de la democracia, el respeto del Estado de derecho, los derechos humanos y la construcción y consolidación de una zona de paz en la región[309].

La circulación de las personas es uno de los aspectos fundamentales y más visibles en los procesos de integración regional, toda vez que esta libertad afecta directamente la vida de los migrantes. De allí que, "su adopción crea un derecho que implica el traslado sin restricciones, el asentamiento/residencia legal de un inmigrante en un Estado parte del bloque y el goce de derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos del Estado receptor"[310]. Sin embargo, los movimientos migratorios masivos suelen ser acompañados, por ejemplo, de una gran cantidad de movilidad laboral informal. Como bien señala, "en la región no existe un verdadero derecho a la libre circulación de fuerza de trabajo porque no existe un derecho laboral unificado, ni instituciones que lo regulen, vigilen y ayuden a homogenizarlo, permitiendo la construcción de un modelo de integración material y formal único en materia laboral"[311].

Como bien señala Mármora, sobre la inclusión del tema migratorio en los procesos de integración, aparecen como si fueran incompletos si no se incluye el intercambio de personas manifiesto mediante las migraciones. Asimismo, las políticas migratorias actuales no pueden prescindir de los procesos de

[309] Cfr. MUSSO, José A.: "El MERCOSUR como zona de paz y cuestiones conexas", en *La integración iberoamericana (SICA y MERCOSUR) y europea (UE) ante la Alianza del Pacífico (AP),* dirección de PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. e IGLESIAS SEGURA, Ricardo. Ediciones universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Primera Edición, ISBN: 978-956-17-1013-9. Santiago de Chile, 2022, pp. 463 y ss. BARÓN KNOLL, Silvina: "Fortalezas y debilidades del MERCOSUR a 25 años de su creación. Alternativas para su desarrollo", en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. XXV, 2016, p. 265. GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Breve reseña … *op. cit.* p. 87.

[310] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?* ARI 43/2015, Real Instituto Elcano. Madrid, 2015, p.1.

[311] ARMESILLA CONDE, Santiago Javier: "La integración regional latinoamericana en materia laboral: políticas del MERCOSUR, UNASUR, ALADI y CELAC", en Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño, Vol.4, N°1, IEALC – UBA, 2020, p. 195.

integración en el que están comprometidos los Estados, si pretenden un enfoque realista[312].

Por ello, en búsqueda de respuestas comunes frente a los problemas que trae aparejados el contexto de globalización para la gestión de la movilidad humana en la región, los Estados crearon mecanismos que favorecen la movilidad intrarregional mediante la aprobación de nuevos marcos normativos e institucionales a nivel nacional y de acuerdos de integración a nivel regional, es decir, buscan soluciones comunes más allá de las respuestas unilaterales[313]. Así, a través de los diversos procesos de integración regional y mecanismos de consulta alentaron particularmente la migración intrarregional al promover la libre circulación y la residencia permanente de los ciudadanos en la región, facilitando la entrada, los procedimientos migratorios y el acceso a la documentación y los derechos sociales de los migrantes en el marco de la creación de mercados comunes y, posteriormente, de espacios comunitarios[314].

Tal como indica Ceriani[315], la nacionalidad y los derechos humanos han adquirido un protagonismo reciente en la región que se manifiesta tanto en los procesos regionales de integración como en los procesos consultivos de migración, que confluyen y se retroalimentan, finalmente, en las legislaciones y políticas domésticas. La materia migratoria abordada desde una perspectiva de derechos es un componente fundamental, un eje esencial en la construcción de la dimensión social de los procesos de integración regional que intentan

---

[312] MÁRMORA, Lelio*: Los movimientos migratorios internacionales en los países andinos (sus transformaciones, efectos socio económicos y alternativas políticas para la década del 90'), Opciones para la integración migración y desarrollo en los países andinos.* Memorias del primer seminario andino sobre migraciones. Caracas, 1991.

[313] ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y países asociados. Historia de su génesis", *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, p. 14.

[314] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, 2006, p.87 y ss.

[315] CERIANI CERNADAS, Pablo: "Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR", en *Derechos Humanos: Reflexiones desde el Sur.* CERIANI CERNADAS, Pablo. Infojus. Buenos Aires, 2013.

avanzar en el continente. Ello implica reconocer a los habitantes de un territorio integrado el derecho inalienable a migrar y radicarse libremente en cualquier otro territorio de la región y gozar en ese otro territorio del ejercicio de los mismos derechos y obligaciones[316].

La región se caracteriza por entender la integración como uno de los caminos para lograr el afianzamiento de la toma de conciencia democrática y alcanzar un desarrollo sustentable con justicia social, siendo la voluntad política el motor de esta. Dado el carácter intergubernamental de los diversos proyectos de integración suramericanos, son los gobiernos de los Estados miembro en el ejercicio del poder quienes fijan de manera unilateral las pautas del proceso integracionista. De allí que, el tratamiento multilateral del fenómeno migratorio sea novedoso en la región, en palabras de Modolo[317], toda vez que una materia tradicionalmente asociada a la política interna de los Estados pasa, a su vez, a formar parte de un aspecto de las relaciones exteriores. Por otro lado, la lógica de la integración exige una política regional de apertura selectiva que contrasta con la restrictiva hacia ciudadanos de terceros países.

Además del MERCOSUR, que se erige como el proceso de mayor desarrollo, el bloque más avanzado y relevante[318] que se analiza en particular en el capítulo siguiente, se describen a continuación otros procesos de integración que promueven acciones con el fin de buscar criterios que faciliten la libre circulación y la residencia de los ciudadanos de los Estados Parte. Si bien presentan algunos matices respecto de los derechos que resguardan a los migrantes regionales, en general, los requisitos que se solicitan para tramitar la residencia, el alcance de los acuerdos y las formas de conceptualizar la ciudadanía regional, conllevan a nuevas formas de adhesión e "inclusión" de los

[316] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.1.
[317] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* pp. 40 y ss.
[318] MODOLO, Vanina: "La movilidad territorial en … *op. cit.* pp. 29-50. ARMESILLA CONDE, Santiago Javier: "La integración regional … *op. cit.* pp- 180 – 198. PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 33.

migrantes regionales a los Estados nación[319]. No obstante, como se aprecia en el breve análisis que se expone a continuación, aún restan algunos aspectos sin resolver.

3.1. Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) surge con la firma del Acuerdo de Integración Subregional Andino[320] el 26 de mayo de 1969 en la Ciudad de Cartagena, entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Este Tratado Constitutivo puso en marcha el proceso andino de integración (conocido también como Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena)[321], con el propósito de mejorar el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. En la actualidad, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú son Países miembros[322]; mientras que Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay son Países asociados.

El principal objetivo de la CAN consiste en lograr un desarrollo integral, igualitario y autónomo, a través de la integración andina, sudamericana y latinoamericana. Para ello, los Estados miembros acuerdan políticas y proyectos conjuntos en áreas políticas, sociales, culturales, ambientales y comerciales, entre otros. Básicamente, pretende facilitar la creación de un mercado común más grande y así mejorar el nivel de desarrollo de la región. Para ello, la CAN cuenta con una infraestructura supranacional que se encarga de enmarcar y

[319] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* p. 3.
[320] El Acuerdo de Cartagena fue modificado luego por el Protocolo de Trujillo del 10 de marzo de 1996 y por el Protocolo de Sucre del 25 de mayo de 1997. Ver CONTIPELLI, Ernani: "La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica", en *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 64, 2016, pp. 261-280. Asimismo, se puede consultar GONZÁLEZ, Flavio F.: "Comunidad Andina", en *Manual de Derecho de la Integración,* SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, pp. 204 - 215. MOLLARD, Martín: "La Comunidad Andina de Naciones", en *Manual de Derecho de la Integración,* NEGRO, Sandra (Dir.). Editorial BdeF. Montevideo, Buenos Aires, 2010, pp. 109 – 149.
[321] MARANIELLO, Patricio A. y COHN, Silvia N.: *Tratado de Derecho de la Integración … op. cit.* Tomos II, p. 287.
[322] Chile se retiró en el año 1976. Venezuela se incorporó en el año 1973 y se retiró en el año 2006.

hacer cumplir la regulación sobre variados temas comerciales de los Estados miembros[323].

En los textos constitutivos de la CAN, la referencia a la libre circulación de personas es "omisa". El Acuerdo de Cartagena de 1969, a diferencia de los bienes (regulado en el artículo 72) y de los capitales (regulado en el capítulo 107, letra d), no hace referencia expresa o implícita a la libre circulación de personas, en ninguna de sus calidades (trabajador, estudiante o investigador, turista, residente)[324]. Aunque para el Superior Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (STJCA) es un "parámetro de primer orden"[325], es también el "paradigma para el avance de la integración a nivel andino y latinoamericano"[326] o, incluso, es considerado el "instrumento para la interpretación y aplicación del derecho comunitario"[327]. No obstante, la ausencia de una base jurídica específica y directa no ha impedido el posterior y progresivo desarrollo del marco jurídico específico sobre la libre circulación de personas.

---

[323] ÁLVAREZ ZÁRATE, José Manuel; BELTRÁN VARGAS, Diana María y URREA ZULUAGA, Sofía: "La Unión Suramericana: una utopía para seguir soñando", en NEGRO Sandra y VIEIRA KLEIN Luciane, MERCOSUL 30 anos: passado, presente e futuro. Editora Casa Leiria, de São Leopoldo (Brasil), 2021, p. 173.

[324] Ver el Acuerdo de Integración Subregional Andino, firmado el 26 de mayo de 1969 en la Ciudad de Cartagena, Colombia.

[325] STJCA. Sentencia de 24 de marzo de 1997. *Acción de incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela*. Proceso 3-AI-96, p. 16.

[326] STJCA. Sentencia de 20 de junio de 1997. *Acción de incumplimiento interpuesta por la República de Venezuela contra la República del Ecuador*. Proceso 2-AI-96, p. 30. Aunque el Tribunal en concreto se pronuncia sobre la libre circulación de mercancías, la verdad es que el juez comunitario no olvida que "La organización del mercado común incluye la eliminación de los obstáculos que se oponen a la libre circulación de bienes, de personas, de servicios y de capitales, como punto de partida preponderante para el desarrollo de una estrategia común caracterizada por la coordinación delas políticas de los Estados Miembros, que se fundamente en la búsqueda de grados superiores de integración para hacer tránsito hacia el mercado común latinoamericano establecido por el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena como meta primordial del proceso de integración andina".

[327] STJCA. Sentencia de 8 de diciembre de 1998, Acción de incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República de Colombia. Proceso 03-AI-97, p. 16, en la cual se alega tratamiento discriminatorio por parte de los Departamentos de dicho país contra los alcoholes y licores originarios de los Países Miembros de la Comunidad Andina, incumpliendo la obligación de trato nacional establecida en el artículo 74 del Acuerdo de Cartagena.

Entre algunos de sus logros se destaca el reconocimiento de una "ciudadanía andina", toda vez que permite que los ciudadanos andinos puedan participar de forma activa en el proceso de integración a través de diferentes instituciones e instancias del Sistema Andino de Integración de la Comunidad Andina, como son las mesas y consejos andinos, espacios en los cuales las autoridades de gobierno y representantes de la sociedad civil acuerdan y definen, diferentes asuntos de su interés. Por ejemplo, mediante el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, instancia consultiva creada por la Decisión 674 de 2007[328].

La CAN comienza a impulsar lineamientos en clave de ciudadanía a partir del año 2008, cuando se crea el Foro Andino Migratorio (FAM). En este espacio se promueven nuevas perspectivas para abordar temáticas migratorias, las que se materializan en el año 2015 con la aprobación de la Decisión 1343 Estatuto Andino de la Movilidad Humana[329]. Esta propuesta normativa reúne y sistematiza los avances alcanzados respecto a la movilidad humana en instrumentos tales como: Decisiones, Convenios, Tratados, Decretos, Recomendaciones, Estatutos Migratorios Binacionales, instrumentos normativos internacionales aprobados por otros organismos de integración como el MERCOSUR y Leyes Nacionales. Sin embargo, esta Decisión 1343 no logra superar la vinculación entre migración, trabajo y residencia. Entre otros aspectos, al igual que en el MERCOSUR, tampoco se avanza de forma significativa y novedosa en la ampliación de derechos políticos, toda vez que no elabora una propuesta que tensione lo establecido en las legislaciones

[328] Decisión 674 del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, adoptada en la XI Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 26 de Setiembre de 2007, en Nueva York, Estados Unidos de América.

[329] Decisión 1343 Estatuto Andino de Movilidad Humana, aprobado por el Parlamento Andino, Comunidad Andina de Naciones, el 24 de abril de 2015, en Medellín, Colombia.

nacionales y que cuestione la perspectiva que reduce los derechos políticos a la participación electoral[330].

El 12 de mayo de 2021, mediante la Decisión 878, la CAN aprobó el Estatuto Migratorio Andino[331], luego de que fuera negociado durante varios años. Se trata de un Estatuto que "amplía la normativa andina ya existente, que facilitaba la movilidad de trabajadores[332] y representa uno de los desarrollos legislativos más relevantes de los últimos tiempos en la región"[333]. En sus considerando, se establece que "la libre circulación y establecimiento de personas constituye un objetivo central en el fortalecimiento del espacio comunitario andino y uno de los elementos visibles que coadyuvan a reforzar el sentido de pertenencia del ciudadano comunitario con el proceso integrador". Y agrega que "los Países Andinos buscan asegurar avances concretos y efectivos en materia de movilidad de los ciudadanos andinos". Asimismo, cabe destacar que expresamente hace referencia a la recomendación que en 2013 emitió el IV Foro Andino de Migraciones al Comité Andino de Autoridades en Migración respecto de la adopción de un Estatuto Migratorio Andino que permita codificar y profundizar el Derecho Comunitario Andino en materia migratoria intracomunitaria.

---

[330] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* p.9.

[331] *Decisión 878 Estatuto Migratorio Andino, aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 12 de mayo de 2021, en Lima, Perú.* Establece el Estatuto Migratorio Andino, en sus Disposiciones Complementarias, que será aplicable de modo inmediato desde su vigencia (prevista en un plazo de noventa días calendario, contado a partir del día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena), sin sujeción a reglamentación para ello. Sin perjuicio de ello, la Secretaría General de la Comunidad Andina podrá expedir la reglamentación que resulte necesaria para su mejor aplicación, de conformidad con las directrices que apruebe el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Los Países Miembros de la CAN se encuentran obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar su cumplimiento, sin perjuicio de normas o disposiciones internacionales o internas de cada País Miembro que sean más favorables a los ciudadanos andinos.

[332] BRUMAT, Leiza: "Four Generations …*op. cit.*

[333] BRUMAT, Leiza: "América Latina y la agenda de movilidad humana (2021-2022)", en *América Latina: Transiciones ¿Hacia dónde? Informe Anual 2022-2023*. SANAHUJA, José Antonio y STEFANONI, Pablo (eds.). Fundación Carolina, 2022, pp. 79 – 90.

Esta Decisión permite a los ciudadanos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú residir, trabajar y circular libremente por el territorio de los cuatro Estados miembros de la CAN. Tiene por objetivo la regulación del derecho comunitario andino en materia de circulación y residencia de los ciudadanos andinos y sus familiares, así como de los residentes permanentes extracomunitarios en sus movimientos migratorios hacia otro país distinto al de su nacionalidad o domicilio habitual. Asimismo, conforme indica su artículo 24, los Países Miembros de la Comunidad Andina se obligan a no adoptar o mantener medidas que restrinjan la circulación o la permanencia garantizados por el Estatuto Migratorio Andino; como así también, a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el ejercicio de tales derechos, conforme a la aplicación de la normativa interna de cada Estado Miembro. En este sentido, en el artículo 28, se expresa que los Países Miembros desarrollarán acciones tendientes a facilitar una migración segura, ordenada y regular. Como se advierte, se encuentra en línea con las tendencias impulsadas por la Declaración de Nueva York de 2016 y el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular, de 2018.

El Estatuto Migratorio Andino enuncia, en su Capítulo II, los derechos y deberes vinculados con la circulación y la residencia. Entre una serie amplia de derechos se encuentran el derecho a la no discriminación, la prohibición de la criminalización, el trato nacional, la reunificación familiar, el derecho a la educación, el derecho al sufragio en el ámbito local y la transferencia de remesas.

Asimismo, define entre otros conceptos enunciados en el artículo primero, que la circulación es el "Ingreso o salida de personas del territorio de un País Miembro, distinto al de su nacionalidad de origen o de su domicilio habitual"; mientras que, la libre circulación es el "mecanismo por el cual los nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera

de los otros Países Miembros, en calidad de turistas[334], mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor y sin el requisito de visa, bajo los términos y condiciones señalados en la Decisión 503, Resolución 1559[335] y la presente Decisión". El artículo 11 recuerda que los ciudadanos andinos que ejerzan el derecho de circulación o de residencia que se reconoce en el Estatuto, se encuentran obligados al cumplimiento de la normativa interna de cada País Miembro.

En cuanto a la Circulación, en sus artículos 16 y 17, distingue si la misma es de ciudadanos andinos o de residentes extracomunitarios. Los primeros son quienes podrán ser admitidos e ingresar en cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor, y sin el requisito de visa, bajo los términos y condiciones señalados en la Decisión 503, Resolución 1559 citada y la Decisión 878. La permanencia será por un periodo de 90 días prorrogables por otros 90 días sin que superen los 180 días calendarios continuos o discontinuos en el mismo año. Mientras que los residentes permanentes extracomunitarios que sean titulares de alguno de los documentos detallados en la Resolución 1559 gozarán de los mismos derechos que se establecen en la Decisión para los nacionales de los Países Miembros, excepto en el caso en que las normas migratorias del país de destino les exijan el uso de pasaporte y/o visado.

---

[334] El Estatuto Migratorio Andino entiende por Turista a aquella persona que ingrese al territorio de un País Miembro sin ánimo de residencia y que no podrá realizar actividades remuneradas o lucrativas, salvo lo dispuesto en materia de migración temporal en los acuerdos específicos o convenios de integración fronteriza suscritos o que se suscriban entre los Países Miembros. *Artículo 1, XXV) Decisión 878 Estatuto Migratorio Andino, aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 12 de mayo de 2021, en Lima, Perú*. Disponible en https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204239.pdf

[335] *Resolución 1559. Actualización de los documentos de viaje reconocidos por la Decisión 503, aprobada por la Secretaría General de la Comunidad Andina*. Disponible en http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/gacetas/Gace2171.pdf

No obstante, se aclara que los Países Miembros de la CAN continuarán implementando el uso de la Tarjeta Andina de Migración (TAM)[336] electrónica para facilitar y simplificar el control del movimiento de personas que ingresan y salen del territorio andino, como "único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio", entre otras decisiones que buscan brindar protección y asistencia a los ciudadanos andinos.

Por otro lado, respecto de la residencia, se distingue entre residentes andinos y residentes extracomunitarios, ya sea que la residencia sea temporal o permanente.

La Residencia Temporal Andina es la autorización para que el ciudadano andino permanezca, hasta por dos años, en el territorio de un País Miembro distinto al de su nacionalidad. La misma podrá ser gestionada y/o aprobada en sede consular del País de destino. Agrega el artículo 19 de la Decisión que "Si el nacional andino se encuentra en el territorio de tal País de Inmigración, se tramitará ante la autoridad migratoria competente, con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado o que mantuviera al momento de presentar su solicitud, e implicará la exoneración del pago de multas u otras sanciones más gravosas". Quienes obtengan esta Residencia Temporal podrán entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del País de Inmigración, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones impuestas por razones de orden público y seguridad pública, o las que el Estado miembro considere. Asimismo, tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país.

[336] De acuerdo con las condiciones y características previstas en la Decisión 397 y de la Resolución 527 de la CAN.

Entre los requisitos para obtener la Residencia Temporal Andina, establece el artículo 21 que los ciudadanos andinos deberán presentar la siguiente documentación[337]: 1- el documento de viaje válido, el cual deberá tener una vigencia mínima de seis (6) meses con el que ingresará o ingresó al país de inmigración; 2- el certificado vigente que acredite la carencia de antecedentes policiales y judiciales o penales en el País Miembro de su nacionalidad o en los que hubiera residido el nacional andino peticionario durante los cinco años anteriores a su llegada al País Miembro de recepción, según sea el caso; 3- el certificado que acredite la carencia de antecedentes policiales y judiciales o penales del nacional andino peticionario en el País Miembro de recepción, si se encuentra en su territorio al momento de formular su solicitud ante la autoridad de migración correspondiente; 4- el pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas, propendiendo por establecer una tasa equivalente entre los Países Miembros, y, finalmente, 5- una manifestación escrita del propósito de establecer su residencia temporal en el País receptor.

La Residencia Permanente Andina consiste en la autorización para que un ciudadano andino permanezca, por tiempo indefinido, en el territorio de un País Miembro distinto al de su nacionalidad. La misma se debe solicitar ante la autoridad competente del País de Inmigración, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la Residencia Temporal Andina. La documentación[338] que se debe acompañar, conforme el artículo 22 del Estatuto, es la siguiente: 1- el documento de viaje indicado en la Resolución 1559 ; 2- el

[337] Todos los documentos se deben presentarse legalizados conforme indica la Convención para Suprimir la Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Convención de la Haya sobre la Apostilla) o, en su defecto, certificados por la oficina consular del país de origen.

[338] En este caso, también todos los documentos se deben presentarse legalizados conforme indica la Convención para Suprimir la Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Convención de la Haya sobre la Apostilla) o, en su defecto, certificados por la oficina consular del país de origen.

certificado que acredite la carencia de antecedentes policiales y judiciales o penales en el País Miembro de recepción; 3- la acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del nacional andino peticionario y de los miembros de su grupo familiar en el país de recepción, y; 4- el pago de la tasa retributiva de servicios, conforme disponen las respectivas legislaciones internas, propendiendo a establecer una tasa equivalente entre los Países Miembros.

En el caso que se venciere la autorización de residencia temporal, sin que esté presente la solicitud de residencia permanente, el nacional andino quedará sometido a la legislación migratoria interna del País de Inmigración y, de requerirse, al ámbito de aplicación de las acciones tendientes a facilitar la regularización de su situación migratoria.

Los ciudadanos andinos que obtengan la Residencia Permanente Andina podrán entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del País de Inmigración de manera permanente, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones impuestas por razones de orden público y seguridad pública, o las que el Estado miembro considere. Asimismo, gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que los nacionales del país de recepción, y tendrán el derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país, conforme indica el artículo 23 del Estatuto Migratorio Andino .

Finalmente, también se define en el primer artículo que es Residente Temporal Extracomunitario el nacional de un Estado que no es miembro de la CAN pero que ha sido autorizado por la autoridad competente de un Estado Miembro para residir de forma temporal en su territorio. Y se entiende por

Residente Permanente Extracomunitario al nacional de un Estado que no es miembro de la CAN pero que ha sido debidamente autorizado por la autoridad competente de un Estado Miembro para residir de forma permanente en su territorio.

Por lo que se desprende de lo expuesto hasta aquí, el Estatuto Migratorio Andino no tiene incidencia en el Derecho migratorio de los Estados Miembros fuera de su ámbito de aplicación, derivado del Acuerdo de Cartagena y de la creación de un ordenamiento jurídico supranacional. Es decir que, fuera del ámbito de la CAN, el Estatuto no modifica los principios del Derecho migratorio de la región, ni por ello, los estándares aplicables. Sin embargo, dentro de ese ámbito, el Estatuto simplifica los controles migratorios de nacionales de los Estados Miembros, promoviendo la libre circulación y, bajo ciertas condiciones, de residencia. Como bien sostiene Hernández, en sentido estricto, la ciudadanía andina no desplaza la diferencia entre los nacionales de los Países Miembros, aun cuando si avanza en promover el sentido de pertenencia comunitario, como se establece en la exposición de motivos de la Decisión que adopta el Estatuto[339].

Desde el punto de vista de la movilidad humana regional, tal como confirma Brumat[340], el Estatuto andino consolida la tendencia sudamericana de buscar vías para la regularización de nacionales de la región e incluso la amplía al incluir a no nacionales con residencia permanente. En otras palabras, la adopción de un nuevo acuerdo regional, en virtud de la aprobación del Estatuto Migratorio Andino, muestra que la integración regional sigue viva. A diferencia de lo que ocurre con los procesos de integración de Centroamérica y el Caribe

[339] Cfr. HERNÁNDEZ G., José Ignacio: "El Estatuto Migratorio Andino y las nuevas tendencias del derecho migratorio", en *Revista de Derecho Público*, N° 167-168, Editorial Jurídica Venezolana. Julio-diciembre, 2021, pp. 3 y 4. Disponible en https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Jos%C3%A9_Ignacio_Hern%C3%A1ndez_G_-El_Estatuto_22-3.pdf

[340] BRUMAT, Leiza: "América Latina y la agenda … *op. cit.* p. 85.

que no incluyen el derecho a la residencia permanente de migrantes regionales[341].

3.2. Unión de Naciones Suramericanas

Desde las primeras reuniones de presidentes de América del Sur en el año 2000 cobró notoriedad la necesidad de establecer una continuidad geográfica y una comunidad de valores que concurran en una agenda común. En el 2002, se adoptó la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana[342], que declara a América del Sur como zona de paz y cooperación, y reitera para la región los principales compromisos internacionales asumidos por los Estados de la región. Pero es recién con la Declaración de Cusco de 2004, en el marco de la III Reunión de Presidentes de América del Sur, que se consolidan los objetivos de la entonces Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). Para ello, se fomentó el fortalecimiento de las instituciones de los procesos de integración regional ya iniciados, como ALADI, CAN y MERCOSUR, y se planteó la convergencia de esos procesos en un área de libre comercio sudamericano. No obstante, las comisiones designadas para trabajar sobre dichos objetivos se concentraron en el fortalecimiento de las instituciones de la CSN y en la búsqueda de la integración económica, a través de diversos mecanismos de cooperación política, social y cultural. Por ello, definieron como áreas prioritarias el diálogo político, la integración energética, los mercados financieros, las telecomunicaciones y la justicia social[343].

---

[341] ACOSTA, Diego y HARRIS, J.: *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. BID. Washington D.C., 2022.

[342] Firmada en Guayaquil con ocasión de la II Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 26 y 27 de julio del 2002.

[343] BARONI, Paola A. y RUBIOLO, María Florencia: "UNASUR : alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes", en *Estudios Internacionales,* Vol. 42, Nro. 165, 2010, pp. 129–151. Sobre la integración sudamericana puede consultarse FRENKEL, Alejandro: "Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana", en *Revista Nueva Sociedad*, 16/06/2019, pp. 1-3. TURIENZO CARRACEDO, Raquel: "Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la Comunidad Sudamericana de Naciones", *Documento de Trabajo del Instituto*

A partir del año 2005 se celebraron tres reuniones ordinarias de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CSN, en las cuales se definió, entre otros aspectos: una agenda prioritaria y el plan de acción; el cambio de nombre a UNASUR; el establecimiento de un modelo de integración basado en la solidaridad, cooperación, soberanía, paz, respeto, democracia, pluralismo y desarrollo sostenible; etc. Finalmente, el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fue firmado el 23 de mayo de 2008 en Brasilia[344]. Es considerado un hecho histórico, toda vez que se trata del primer tratado suscripto por todos los países sudamericanos[345]: Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay, Surinam y Guyana[346]. Instituye a la UNASUR como una organización regional con personalidad jurídica internacional[347]. Entre sus propósitos establece "construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación

Universitario de Estudios Europeos, 27, 2007. GIACALONE, Rita: "La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?", en *Revista Nueva Sociedad*, 202, pp. 74-86. GIACALONE, Rita: "La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano", en *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Buenos Aires, Lerner Editora, 2020, pp. 93-122.

[344] El Tratado constitutivo de UNASUR fue firmado el 23 de mayo de 2008 en el marco de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en la ciudad de Brasilia, Brasil. Entró en vigor a partir del 11 de marzo de 2011 después de que Uruguay hiciera entrega del documento de ratificación al Gobierno de Ecuador, depositario del referido Tratado, por lo cual adquirió personería jurídica internacional y en octubre de 2011 UNASUR fue reconocida como miembro observador de las Naciones Unidas.

[345] Conformada por los doce Estados sudamericanos, luego de diversas crisis entre los años 2018 y 2020, se produjo la salida de siete de sus miembros (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay). A pesar de que se encuentra paralizada por atravesar una crisis institucional y de membresía, aún existen posibilidades de un relanzamiento, toda vez que algunos Estados han anunciado su regreso. LONG, Guillaume: "La Unasur aún existe y es la mejor plataforma para integrarnos", en *Revista Raya,* 24 de agosto de 2022.

[346] Las naciones de Suriname y Guyana hasta ese momento no se habían sumado a los proyectos integracionistas de la región.

[347] Para ello se inspiró en las Declaraciones de Cusco de 2004, Brasilia de 2005 y Cochabamba de 2006 de la CSN.

ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados"[348].

Se diseñó, entonces, un nuevo esquema de integración en el que varios de sus principios y objetivos comunes con otros procesos de integración presentes en la región latinoamericana y caribeña, surgieron como propios y característicos de la región suramericana[349]. Si bien por sus características se identifica más con un espacio de cooperación o un foro político que con un proceso de integración, tanto en su preámbulo y como en sus objetivos se define como un espacio en el que se desarrollará una integración en lo social, económico y político entre los pueblos de los Estados parte[350].

Algunos consideran a la UNASUR como la "integración de la integración", y ello porque busca vincular los procesos de integración existentes mediante criterios de convergencia basados en la proyección social y los valores comunes, con vocación integradora de los pueblos y no solo de las economías, ganando prioridad la elaboración de consensos respecto a problemáticas políticas y sociales. En este sentido, la dimensión migratoria se convierte un objetivo central en su agenda de integración, siendo novedoso en sus planteamientos el hecho de que instala y vincula el abordaje de la cuestión migratoria a los procesos de construcción de una ciudadanía sudamericana[351]. De allí que, la

[348] Artículo 2 del Tratado constitutivo de UNASUR, firmado el 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, Brasil, en vigor desde el 11 de marzo de 2011.
[349] CANO LINARES, María de los Ángeles: "La Unión de Naciones Suramericanas: un ambicioso e Innovador proceso de construcción de integración regional", en *Revista electrónica Iberoamericana*, Vol. 4, N°1. Centro de Estudios de Iberoamérica. Madrid, 2010, p.21. ARMESILLA CONDE, Santiago Javier: "La integración regional … *op. cit.* pp- 180 – 198.
[350] INSIGNARES CERA, Silvana: "La UNASUR:¿ integración regional o cooperación política?", en Revista de Derecho, Número 40, 2013, p. 181.
[351] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* p.12.

UNASUR pretenda aunar esfuerzos partiendo de los realizados hasta el momento con la CAN y el MERCOSUR[352].

Así, en su Tratado constitutivo, la UNASUR se propone "la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas"[353]. Al respecto, uno de sus logros consistió en consensuar un documento de posicionamiento frente a la Directiva Europea de Retorno, por el cual reconoce expresamente que la libre movilidad es un derecho humano[354]. Luego, la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) se expresaría en el mismo sentido, como muestra de la confluencia entre procesos regionales de integración y consultivos en migración[355].

Si bien no se han realizado acuerdos ni dispuesto normativas vinculantes (esto es, que obliguen a los Estados) desde su origen plantea de manera clara la necesidad de buscar una identidad y crear una ciudadanía sudamericana. Expresa que aspira a "la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana"[356].

Precisamente, a través de la Decisión Nro. 8 de 2012[357], el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR decide iniciar el proceso de

[352] CANO LINARES, María de los Ángeles: "La Unión de Naciones Suramericanas … *op. cit.*, p.15. Ver la convergencia de Cumbres entre MERCOSUR y UNASUR en MARANIELLO, Patricio A. y COHN, Silvia N.: *Tratado de Derecho de la Integración … op. cit.* Tomos II, p. 330 y ss.
[353] Artículo 3, apartado k) Tratado constitutivo de UNASUR, firmado el 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, Brasil, en vigor desde el 11 de marzo de 2011.
[354] Declaración de la UNASUR frente a la propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares, 12 de febrero de 2009.
[355] GARCÍA, Lila: "Migraciones, Estado y … *op. cit.* pp. 107-133.
[356] Artículo 3, apartado i) Tratado constitutivo de UNASUR, firmado el 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, Brasil, en vigor desde el 11 de marzo de 2011.
[357] Decisión UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 8 /2012, por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, decide iniciar el proceso de

construcción de la ciudadanía suramericana, reafirmando su prioridad a la dimensión migratoria. Para ello, entre los antecedentes tiene en cuenta la Declaración de Cochabamba[358], suscripta el 09 de diciembre de 2006; la Declaración Presidencial suscrita en Quito el 10 de agosto de 2009[359] y Declaración Presidencial suscrita en Los Cardales el 04 de mayo de 2010, en las cuales se reconoce a la ciudadanía suramericana como un objetivo de la integración de interés primordial[360]. Asimismo, destaca que los mecanismos regionales y subregionales existentes cuentan con un valioso acervo normativo y avances sustantivos que son la base para la construcción de una ciudadanía suramericana en sus diversas dimensiones. Y enfatiza que "la libre movilidad humana en la región es uno de los elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía suramericana"[361].

---

construcción de la ciudadanía suramericana, dando prioridad a la dimensión migratoria, en VI Reunión Ordinaria del Consejo Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Lima, 30 de noviembre de 2012, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Nro. 27, 2017.

[358] Ver Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, 2006.

[359] Esta Declaración reafirma el compromiso de los Estados de UNASUR para avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, abordando el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Para ello, establece como necesario reforzar la cooperación y coordinación regional entre los estados miembros de la UNASUR y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), a fin de construir un enfoque común regional que facilite la circulación de personas, la regularización migratoria y la armonización de políticas. LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p. 16.

[360] Ello también se ratifica en la Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo suscripta por los Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en Lima, el 30 de noviembre de 2012, en cuyo párrafo 14 se reafirma el compromiso de avanzar, de manera flexible y gradual, en la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado miembro residentes en cualquiera de los otros Estados miembros de UNASUR, que permita forjar una verdadera ciudadanía suramericana, como pilar fundamental de un espacio suramericano integrado.

[361] De acuerdo con la declaración de las autoridades migratorias con motivo de la XII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, realizada en Santiago de Chile, los días 05 y 06 de noviembre de 2012.

Es a partir de esa decisión que se crea un Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS). Este funciona bajo la coordinación de una Presidencia Pro Tempore y su mandato consiste en la elaboración de una hoja de ruta y un informe conceptual que explore las diferentes dimensiones de la ciudadanía suramericana, tomando en cuenta los instrumentos y experiencias preexistentes (como MERCOSUR, CAN, entre otros), la normatividad interna de cada Estado miembro de la Unión y los avances vinculados a este tema que estén siendo tratados en los diferentes Consejos Sectoriales de la UNASUR[362]. Dicho informe conceptual fue elaborado[363] y aprobado en mediante la Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN Nº 14/2014[364].

El Informe Conceptual sobre ciudadanía sudamericana aborda la propuesta de construcción de ciudadanía en la región y define los lineamientos estratégicos sobre el concepto de ciudadanía implícito en los cimientos de la construcción propuesta por la UNASUR, los elementos que han de componerla y la estructura jurídico-política que ha de sostenerla[365]. En el Informe se concluyó que era posible lograr una aproximación a la definición de Ciudadanía Suramericana; pero, considerando su carácter dinámico y constante evolución, resulta necesario dejar abierta la posibilidad a desarrollos a futuros.

---

[362] Artículo 2 de la Decisión UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 8 /2012, por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, decide iniciar el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana, dando prioridad a la dimensión migratoria, en VI Reunión Ordinaria del Consejo Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas … *op. cit.*

[363] En el marco de la VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR realizada el 30 de agosto de 2013 en Surinam, se aprobó la Declaración de Paramaribo, en cuyo párrafo 20 se señala que el Consejo reafirma la importancia de la construcción de la ciudadanía suramericana como uno de los objetivos mayores de UNASUR. Asimismo, determina a los Estados Miembros que sigan trabajando sobre las propuestas presentadas durante la Presidencia Pro Tempore de Perú, plasmadas en una Hoja de Ruta, un documento de principios rectores para la elaboración de un informe conceptual sobre ciudadanía suramericana y una matriz comparativa de aportes nacionales.

[364] Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN Nº 14/2014, Guayaquil, 4 de diciembre de 2014.

[365] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* p.13.

De allí que establece: "La ciudadanía suramericana es la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanías nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR. Los ciudadanos y ciudadanas suramericanos, en el marco de los ordenamientos jurídicos de la UNASUR y de los Estados miembros tienen, entre otros, el derecho a: la libre movilidad y residencia dentro de la región; la consecución de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas en cualquiera de los países; la protección y defensa de sus derechos contra el racismo, la xenofobia y la discriminación y el abuso de autoridad, así como contra la criminalización por su calidad de migrantes; la convivencia, la inclusión sociolaboral, la participación ciudadana y la integración y apeticionar ante los organismos que a tal fin formen parte de la estructura institucional de la UNASUR para el reconocimiento, reivindicación y defensa de estos derechos, en cualquier circunstancia que así lo amerite.

Todos estos derechos se garantizarán sin ningún tipo de discriminación a los ciudadanos y ciudadanas de los países miembros de UNASUR en cualquier territorio de la región suramericana"[366].

Señala Rho[367] que la UNASUR "avanza en una discusión conceptual sobre la categoría de ciudadanía y propone mecanismos para la conformación de una ciudadanía de alcance regional", toda vez que "el Informe propone una definición de ciudadanía sudamericana entendida como una condición jurídica

[366] Informe Conceptual sobre Ciudadanía Sudamericana. Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Sudamericana (GTCS). Aprobado mediante Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N° 14/2014 por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur, Guayaquil, Ecuador, 4 de diciembre de 2014.

[367] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* pp.13 y 14.

de acceso a derechos y obligaciones; una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanías nacionales y una condición de identidad y pertenencia a la región sudamericana". Pero, como bien indica Hidalgo Tanda[368], "desafortunadamente, no hubo espacio suficiente para lograr la incorporación de los derechos políticos en el Informe como uno de los objetivos de la ciudadanía suramericana". Sin embargo, entre las conclusiones de ese Informe también se determinó que la "concepción de la ciudadanía suramericana trasciende el fundamental repertorio de derechos y obligaciones, para contemplar también un proceso de identidad (identificación) o de reconocimiento de un sentido de pertenencia común"[369].

Entre otras cuestiones que aborda el informe referentes al proceso de construcción de la Ciudadanía Suramericana, cabe resaltar "la no contraposición entre la ciudadanía nacional y la regional, el carácter superior del proceso de la UNASUR, la relación entre la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM) y la UNASUR, los principios de convergencia y gradualidad del proceso, el objetivo de trascender lo alcanzado por los procesos subregionales en la materia hasta la fecha, así como la importancia del Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, en especial el criterio de nacionalidad y los derechos de los migrantes consagrados en él"[370].

En el marco de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, realizada en diciembre de 2014, en Quito, fue aprobada una Declaración que señala que el Consejo acoge con beneplácito el informe conceptual e instruye a la Presidencia del GTCS a continuar con el

[368] HIDALGO TANDAZO, Ramiro: "El Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR", en *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, Número 16, Quito, 2016, p. 79.
[369] Informe Conceptual sobre Ciudadanía Sudamericana. Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Sudamericana (GTCS). Aprobado mediante Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N° 14/2014 por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur, Guayaquil, Ecuador, 4 de diciembre de 2014.
[370] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p. 17.

proceso de construcción de la ciudadanía suramericana a partir de los lineamientos estratégicos contenidos en dicho informe. Así, el GTCS mantenido diversas reuniones[371] cumpliendo con el mandato de la Resolución N°14/2014. En febrero de 2017, en Quito, se celebró una reunión en la que se discutió sobre otros puntos a tratar como el Proyecto de Resolución de la Plataforma de Información "al Ciudadano Suramericano" (PICSUR), la herramienta virtual, dinámica e interactiva para facilitar la información sobre los aspectos concernientes a la construcción de la ciudadanía suramericana y permitir mecanismos de consulta e intercambio entre Estados Miembros de UNASUR; el Proyecto de Resolución de Simplificación de Trámites Administrativos, cuyo objeto es facilitar la tramitación de la residencia, por ejemplo por medio de la eliminación de ciertos requisitos como el certificado de salud y la acreditación de medios de subsistencia, que algunos Estados siguen solicitando; el Proyecto de Resolución de Documento Único de Viaje, el cual fue sometido a la consideración de los Estados, pero no hubo consenso en hacer la revisión, por cuanto a criterio de las delegaciones la normativa propuesta era muy similar a los acuerdos existentes en el MERCOSUR y en la CAN. En ese sentido, se insistió en la necesidad de realizar un estudio sobre la normativa vigente en el MERCOSUR y la CAN para evitar la duplicidad de esfuerzos y, en todo caso, administrar los esfuerzos regulatorios para atender aquellos aspectos que presenten algunas deficiencias, vacíos o lagunas.

Es importante dejar claro que una de las problemáticas sobre la cual no se profundiza en este espacio es el que se vincula con las instancias institucionales que garantizarían la ciudadanía sudamericana. Como señala Rho[372], "se percibe que los Estados nacionales son las únicas estructuras institucionales ante las que se puede apelar, no solo para solicitar y tramitar la residencia, sino también para

[371] Por ejemplo, en noviembre de 2015 en Montevideo, en junio de 2016 en Quito, en febrero 2017 también en Quito, como así también, se han realizado videoconferencias en septiembre de 2015 y octubre de 2016.
[372] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* p.17.

reclamar y demandar la vulneración o violación de derechos". De allí que, por el momento "los lineamientos de UNASUR no poseen efectos jurídicos en los países de la región ya que no logró transformarse en un espacio de carácter supranacional, por lo que los migrantes regionales se encuentran supeditados a leyes y procedimientos nacionales".

En la actualidad, la UNASUR se encuentra paralizada, ya que seis de los doce países abandonaron el bloque. Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú anunciaron la suspensión indefinida de su participación. Algunos entienden que el objeto central de construir una identidad y ciudadanía sudamericanas en un espacio regional integrado, que en algún momento reemplazaría las identidades y ciudadanías individuales de sus Estados Parte, se habría llevado a cabo sin haber consultado a los ciudadanos si deseaban o no modificar sus respectivas ciudadanías. Por ello, una decisión adoptada de manera inconsulta sería una de las diversas causales del fracaso[373] o de la paralización de este organismo regional[374].

Sin embargo, cabe destacar que la UNASUR constituyó una de las principales iniciativas de integración suramericana, toda vez que logró la reunión de doce Estados durante al menos 10 años en miras a promover la inclusión social y la participación ciudadana, entre otros objetivos que, finalmente, no fueron alcanzados.

[373] MÁRQUEZ CABRERA, Alejandra: "Fracaso de UNASUR: … *op. cit.* pp. 149-168.

[374] LA NACIÓN: "*La Unasur, paralizada",* artículo de opinión publicado el 2 de mayo de 2018, actualizado el 28 de enero de 2021. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-unasur-paralizada-nid2130568/ FRANCE 24:*"Seis países suramericanos anunciaron suspender su participación en UNASUR",* última modificación publicada 22 de abril de 2018. Disponible en https://www.france24.com/es/20180421-unasur-paises-miembros-retiran-bloque MÁRQUEZ CABRERA, Alejandra: "Fracaso de UNASUR: … *op. cit.* pp. 149-168.

3.3. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) surge con el compromiso de avanzar en un proceso gradual de integración de la región, buscando el equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica, laboral[375], social y cultural de los habitantes de América Latina y el Caribe. Si bien fue creada en 2010, su puesta en marcha se produce en diciembre de 2011. Constituye un mecanismo intergubernamental de concertación, unidad y diálogo político que incluye a los 33 Estados de América Latina y el Caribe, en virtud de los lazos históricos, los principios y valores compartidos por sus pueblos. Asimismo, contribuye a profundizar el respeto por las diferencias, a enfrentar los retos comunes y avanzar en la unidad en la diversidad a partir del consenso regional. Para ello se ha manifestado a través de acuerdos, principios consagrados en el acervo y patrimonio histórico de la Comunidad, que se encuentra constituido, entre otros, por declaraciones políticas, declaraciones especiales, comunicados especiales, etc.[376].

A pesar de que, con motivo de la I Cumbre, no se hizo mención alguna del tema migratorio en la Declaración final, en ocasión de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebrada en 2014, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, reunidos en La Habana, se comprometieron a "continuar consolidando sólidos principios regionales en materia de reconocimiento de los derechos de los migrantes, así como a profundizar la coordinación de políticas migratorias regionales y de posiciones comunes en las negociaciones globales e interregionales sobre migraciones, y en especial, en la promoción del debate internacional sobre el nexo entre la migración, el desarrollo y los derechos

[375] ARMESILLA CONDE, Santiago Javier: "La integración regional … *op. cit.* pp- 183 y ss.
[376] *Ibidem,* pp- 192 y ss.

humanos" [377]. Al finalizar dicha Cumbre, resulta importante subrayar que fue firmada la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz. Este documento es considerado como uno de los acuerdos más avanzados de la política internacional regional latinoamericana y caribeña y el punto de partida para la construcción de una cultura de paz.

Posteriormente, en la Declaración Política de Belén que se firmó en ocasión de la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, que se celebró en 2015 en la Ciudad de Belén en Costa Rica[378], expresamente se reconoce "la necesidad de fortalecer el vínculo entre migración internacional y desarrollo, el aporte de los migrantes al desarrollo de los países de destino, colocando en el centro del tema a la persona migrante y su familia y no a su condición migratoria, entendiendo que es obligación de todos los Estados – de origen, tránsito y destino – garantizar el pleno respeto de todos los derechos humanos de las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio, incluyendo la migración de niños, niñas y adolescentes, acompañados y no acompañados y su interés superior, evitando la exacerbación de las vulnerabilidades". Además, se reconoce "la necesidad de desarrollar acciones encaminadas a intercambiar experiencias sobre los procesos migratorios seguros de nuestros connacionales, tanto en los países a los que se dirigen como el retorno a sus países de origen en nuestra región".

Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC), con motivo de la IV Cumbre de la CELAC, que se llevó a cabo en la ciudad de Quito en 2016, declaran compartir "una visión integral de la migración internacional basada en un enfoque de derechos humanos, que rechaza la criminalización de la migración irregular, así como toda forma de racismo, xenofobia y discriminación

[377] II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada los días 28 y 29 de enero de 2014, en La Habana, Cuba..
[378] III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada los días 28 y 29 de enero de 2015, en la Ciudad de Belén, Costa Rica..

contra las personas migrantes; que reconoce a la persona migrante como sujeto de derechos, independientemente de su situación migratoria, y en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción; que provee a la integración de las personas migrantes en nuestras sociedades; que promueve los vínculos con los nacionales residentes en el exterior; y que favorece la reintegración de las personas retornadas en sus países de origen" [379].

Asimismo, reiteraron en la ocasión "la necesidad de que la migración sea regular, ordenada y segura y destacamos los aportes sociales, culturales y económicos de los migrantes". Subrayan "la importancia de la cooperación internacional de todos los países involucrados en el flujo migratorio para atender los retos de la migración, incluidos el combate al tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, así como toda discriminación contra ellos". Recuerdan que "los aportes de las Reuniones de Migraciones de la CELAC, así como la necesidad de continuar el diálogo sobre todos los asuntos relevantes en la materia, incluidos los referentes a niñas, niños y adolescentes migrantes". Instan "a los países receptores de migrantes a poner fin a las políticas que dan tratamiento selectivo a los migrantes sobre la base de su país de origen" [380]. Apoyan "la posibilidad de promover el intercambio, la cooperación y los diálogos diaspóricos, de conformidad con los lineamientos señalados en el Plan de Acción para el Decenio de los Afrodescendientes Latinoamericanos y Caribeños", como así también, apoyan "la elaboración de un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre la promoción y el pleno respeto de los derechos humanos de las personas afrodescendientes, subrayando la importancia de iniciar con los trabajos a la brevedad posible, así como de trasladar aportes sustantivos a su redacción e instamos a la Asamblea General de las Naciones Unidas a, en el marco del Decenio Internacional, convocar la IV

[379] IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada el 27 de enero de 2016, en la ciudad de Quito, Ecuador.
[380] IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada el 27 de enero de 2016, en la ciudad de Quito, Ecuador.

Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia". Por otro lado, subrayan "la importancia de fortalecer la coordinación y articulación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración, para consolidar a la CELAC en complementariedad con otros foros internacionales, basado en los principios del Derecho Internacional, la complementariedad, la solidaridad, y la promoción de una cooperación soberana que responda a las necesidades de nuestros países"[381].

También, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, reunidos con motivo de la V Cumbre de la CELAC, celebrada en la ciudad de Punta Cana, República Dominicana, en 2017 declaran compartir "una visión integral de la migración internacional basada en un enfoque de derechos humanos que rechaza la criminalización de la migración irregular, así como todas las formas de racismo, xenofobia y discriminación contra los migrantes y que reconoce las contribuciones de los migrantes en los países de origen y destino y reiteramos nuestro compromiso para promover una migración ordenada, regular y segura" [382]. Se comprometen "a participar activamente en el proceso preparatorio de la Conferencia Intergubernamental que se considerará el Pacto Global de las Migraciones en el 2018 y damos la bienvenida al ofrecimiento de México de organizar una reunión preparatoria". Además, saludan "la decisión de algunos gobiernos de eliminar políticas migratorias discriminatorias y selectivas que afectan los flujos migratorios en la región, así como insta a la eliminación de mecanismos de esta naturaleza en concordancia con la declaración Especial sobre Migración y Desarrollo"[383].

[381] *Ídem.*
[382] V Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada el 25 de enero de 2017, en la ciudad de Punta Cana, República Dominicana.
[383] *Ídem.*

En la Ciudad de México, con motivo de la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC en 2021, se reiteró el compromiso con la unidad e integración política, económica, social y cultural, y la decisión de continuar trabajando conjuntamente para hacer frente a la crisis sanitaria, social, económica y ambiental. Además, decidió seguir colaborando por el bienestar de sus pueblos, para lo cual destacó los acuerdos y principios consagrados y plasmados en el acervo y patrimonio histórico de la Comunidad, que se encuentra constituido, entre otros, por las declaraciones políticas, las declaraciones especiales, la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz (firmado por las jefas y jefes de Estado y Gobierno de la CELAC al finalizar la Cumbre que tuvo lugar los días 28 y 29 de enero del 2014), los comunicados especiales, etc.[384]. En los puntos 31 a 34 de la Declaración que se firmó en la Ciudad de México en 2021, la CELAC: "31. Reafirma su compromiso de proteger los derechos humanos de las personas migrantes, promover esfuerzos regionales integrales para fortalecer la gobernanza migratoria efectiva, bajo los principios de una migración responsable, segura, ordenada y regular, trabajando por erradicar las causas de la migración irregular, facilitando las vías para la regularización migratoria, sobre la base de un enfoque transversal cuyo centro sean las personas migrantes, la protección de sus derechos humanos y la integración socioeconómica. 32. Hace un llamado, tomando en consideración la coyuntura actual, para intensificar el trabajo coordinado, a fin de manejar los movimientos migratorios en la región, que garanticen la protección de los derechos humanos, para una recepción digna y segura de los retornados. 33. Rechaza la criminalización de la migración irregular y de toda forma de racismo, discriminación racial, xenofobia, discursos de odio y otras formas conexas de discriminación e intolerancia contra personas migrantes y solicitantes de refugio. 34. Reconoce que, solo por estas vías y

[384] VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada el 18 de septiembre de 2021, en la Ciudad de México.

mediante la cooperación e intercambios de información entre nuestros países, se concretarán, de forma exitosa, los procesos migratorios que optimicen el desarrollo de los países de origen, tránsito, destino y retorno. De igual forma, reconoce los esfuerzos institucionales e iniciativas conjuntas orientadas a fortalecer los sistemas de protección internacional de los países de tránsito y destino en toda la región para garantizar el derecho de las personas a solicitar protección internacional acorde al derecho internacional de los refugiados"[385].

En 2023, durante la VII Cumbre, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC se reunieron en la Ciudad de Buenos Airesy firmaron la Declaración de Buenos Aires por la cual coinciden en que "la migración es un proceso social que contribuye positivamente al desarrollo social, cultural y económico, tanto de los países de acogida como de los países de origen y tránsito de migrantes, y que debe abordarse desde un punto de vista integral, con el fin de potenciar sus beneficios y reducir los riesgos y desafíos a la capacidad de respuesta que conllevan los flujos migratorios por canales irregulares y promover políticas migratorias nacionales y regionales para su adecuada integración socioeconómica". También, en este sentido, manifiestan la voluntad para continuar avanzado en la inserción e integración de las personas migrantes, la prevención ante redes trasnacionales de tráfico ilícito de migrantes y la asistencia a las comunidades de acogida, incluyendo en la gestión a nuevos actores de cambio, como los gobiernos locales, entre otros[386].

Igualmente, reafirman su "compromiso con una migración segura, ordenada y regular, mientras reiteramos nuestra voluntad para seguir enfrentando las causas multidimensionales de la migración por canales irregulares. Asimismo, destacamos la necesidad de contar con principios permanentes para la gestión de las migraciones internacionales, tales como el

[385] *Ídem.*

[386] VII Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada el 24 de enero de 2023, en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

pleno respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, así como la integración de dichos migrantes a través de procedimientos adecuados y expeditos para acceder a la regularidad migratoria y el retorno voluntario seguro y digno a los países de origen o de domicilio habitual, como base de las políticas migratorias nacionales y regionales". En ese marco, rechazan "toda forma de racismo, discriminación racial, xenofobia, discursos de odio y otras formas conexas de discriminación e intolerancia contra las personas migrantes. Resaltamos la importancia de mantener un diálogo fluido y permanente sobre la gobernanza migratoria en los foros especializados establecidos, para promover los principios de solidaridad, cooperación internacional y responsabilidad compartida en la gestión de las migraciones, en respeto a las normativas y políticas migratorias de cada país"[387].

Por otro lado, cabe destacar que reconocen "la relevancia de la reactivación de las Reuniones sobre Migraciones de la CELAC y del Diálogo Estructurado e Integral CELAC-UE sobre Migraciones permitiendo la renovación de compromisos establecidos con anterioridad"[388].

En suma, en la gran mayoría de los encuentros llevados a cabo en el marco de la CELAC se aprecia el constante interés por reconocer los derechos de los migrantes, profundizar la coordinación de políticas migratorias regionales y de posiciones comunes en las negociaciones globales e interregionales, en virtud

[387] *Ídem*.

[388] El Diálogo Estructurado e Integral CELAC-UE sobre Migraciones es un Foro interregional sobre migración. Más información disponible en https://www.iom.int/es/dialogo-comprensivo-y-estructurado-ue-alc-sobre-migracion (Recuperado el 28 de febrero de 2024). La Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe es una reunión bienal de jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE). Se celebró por primera vez en 1999 con el fin de forjar una alianza estratégica centrada en el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho, la paz internacional y la estabilidad política. Desde su fundación en diciembre de 2011, la CELAC actúa como asociada en este proceso birregional.

de una migración regular, segura y ordenada, desde una visión integral basada en un enfoque de derechos humanos.

3.4. Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico (AP) se inicia, mediante la firma de la Declaración de Lima[389] el 28 de abril de 2011, como un mecanismo de integración económica y comercial formada por Chile, Colombia, México y Perú, en el marco del Foro del Arco Pacífico. Estos Estados suman en conjunto 207 millones de habitantes, representando el 34% del PIB de la Región Latinoamericana. Las cuatro economías juntas forman la novena del mundo, representando además el 50% del comercio en América Latina[390].

Se trata de un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran. Los miembros de la AP entienden que ello es posible a través de un avance progresivo de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. En este sentido, la integración profunda en el ámbito no sólo económico sino también político que pretende establecer la AP hace aún más atractivos los mercados de los países que forman parte de ella frente al mundo, y especialmente frente a Asia Pacífico, en el ámbito de comercio, inversión y servicios[391].

---

[389] *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, firmada el 28 de abril de 2011 en la Ciudad de Lima, Perú.*

[390] MOURE PINO, Ana María: "La integración estratégica entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", en *El valor de la Integración Regional y del Diálogo entre Regiones,* Diciembre, 2015, pp. 259 – 267.

[391] GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Desafíos de la integración regional: convergencias entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico" en *La integración iberoamericana (SICA y MERCOSUR) y europea (UE) ante la Alianza del Pacífico (AP),* dirección de PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. e IGLESIAS SEGURA, Ricardo. Ediciones universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Primera Edición, ISBN: 978-956-17-1013-9. Santiago de Chile, 2022, pp. 502 – 544.

La AP estableció que en un primer momento se priorizaría "el movimiento de personas de negocios y la facilitación del tránsito migratorio incluyendo la cooperación migratoria y consular policial". Todo ello con el objetivo de facilitar el tránsito migratorio y la libre circulación de personas desde una perspectiva integral, es decir, que no sólo contemple el movimiento de personas de negocios, sino que incluya actividades no remuneradas entre los países que integran la AP[392].

El Tratado Constitutivo de la AP destaca "la importancia de facilitar el libre movimiento de personas entre las Partes, como un mecanismo que coadyuve a crear mejores condiciones de competitividad y desarrollo económico". También señala que es una herramienta para alcanzar los fines de integración profunda, crecimiento y competitividad del mecanismo "promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes"[393].

De acuerdo con lo establecido, y luego de una análisis jurídico en cada uno de los cuatro Estados y sus respectivas legislaciones en materia migratoria, se adoptaron las siguientes decisiones:

1- En noviembre de 2012, México anunció la supresión de visas para nacionales de Colombia y de Perú, ya que los nacionales de Chile no requerían de visas para ingresar a México. La facilidad otorgada por México es sumamente amplia e incluye cualquier actividad no remunerada.

[392] *Alianza del Pacífico (AP)*. Disponible en https://alianzapacifico.net/grupotecnico-de-movimiento-de-personas/

[393] Ver *Grupo Técnico de Movimiento de Personas y Facilitación del Tránsito Migratorio en Alianza del Pacífico (AP)*. Disponible en *https://alianzapacifico.net/grupotecnico-de-movimiento-de-personas/*

2- En mayo de 2013, Perú anunció la supresión de visas para personas de negocios de Chile, Colombia y México hasta 183 días siempre que realicen una actividad no remunerada en el país.

En virtud de estas decisiones, los Estados integrantes de la AP adoptan una movilidad para personas que ingresen a sus territorios hasta por seis meses, siempre que las actividades que realicen sean de tipo no remunerado (por ejemplo, viajes de turistas, tránsito o negocios). De esta manera, se logra una libertad en los flujos de personas entre los cuatro Estados y se trabaja ahora en aspectos como medidas de facilitación del tránsito migratorio, acuerdos de movilidad de jóvenes para viajar y trabajar y mecanismos de cooperación consular, entre otros.

El Grupo Técnico de Movimiento de Personas y Facilitación del Tránsito Migratorio de la AP tiene entre sus funciones (entre otras de tipo genéricas): desarrollar actividades para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de personas de la AP; avanzar hacia el desarrollo e implementación de la Visa Alianza del Pacífico; facilitar la movilidad de personas en la AP y avanzar hacia la reducción o exención de los costos de servicios y derechos migratorios; supervisar, evaluar y dar seguimiento a la Plataforma de Consulta Inmediata de Información con Fines Migratorios para Facilitar la Movilidad de Personas; desarrollar iniciativas de fortalecimiento de las capacidades en favor del funcionariado migratorio mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones; intercambiar constantemente información para facilitar el apoyo a nuestros ciudadanos en el exterior, en términos del Acuerdo Interinstitucional entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte de la Alianza del Pacífico para el Establecimiento de Medidas de Cooperación en Materia de Asistencia Consultar, así como el intercambio de mejores prácticas; y , dar seguimiento a la ejecución del Acuerdo

Interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un Programa de Vacaciones y Trabajo[394].

Por otro lado, cabe destacar que el MERCOSUR y la AP tienen la oportunidad de avanzar en una agenda realista y pragmática, construida sobre la idea fundamental de coordinar objetivos nacionales existentes con objetivos regionales a definir. Esto produciría una retroalimentación positiva entre ambos planos y daría fortaleza a un espacio regional ampliado, en un escenario en el cual los actores aislados tienen menores posibilidades de mejorar su inserción global que aquellos que encuentran puntos de convergencia. Las necesidades de convergencia entre ambos bloques se enmarcan en un contexto internacional donde se constatan diversas exigencias a nivel mundial. Los múltiples niveles de desarrollo del proceso de globalización hacen que deban equilibrarse los diversos grados de inequidad que existen entre los ciudadanos de los estados miembros de estos bloques en cuanto a la distribución de los recursos, lo cual también a nivel regional requiere, esencialmente, de ser capaces de originar nuevas instancias de cooperación institucionalizada. En este sentido, los procesos de integración se consideran las mejores vías para propiciar cambios profundos hacia mejores índices de equidad en América Latina. Este conjunto de normas se perfila como obligatorias, tanto para sus estados miembros como para sus ciudadanos, y los órganos que han sido creados a través de sus tratados deben orientar su evolución[395].

Sin embargo, una acción conjunta concertada entre la AP y el MERCOSUR permitiría fortalecer la voz de la región en los principales debates sobre la

[394] *Grupo Técnico de Movimiento de Personas y Facilitación del Tránsito Migratorio en Alianza del Pacífico (AP).* Disponible en *https://alianzapacifico.net/grupotecnico-de-movimiento-de-personas/* también se puede ver la "Guía del viajero de la Alianza del Pacífico" que tiene como propósito fundamental brindar información y orientación a los viajeros para facilitar su viaje y evitar contratiempos en el ingreso y permanencia en los respectivos países de la Alianza.

[395] Cfr. GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Desafíos de la integración regional: … *op. cit.* pp. 502 – 544.

gobernanza mundial, así como en su interlocución con otros actores del sistema internacional, particularmente de Asia y el Pacífico[396]. En cuanto a la movilidad humana en la región, resulta que se registran importantes avances. Por ello, conforme indica la CEPAL[397], junto con el MERCOSUR se podría "definir una agenda de trabajo orientada a facilitar la movilidad de personas entre ambas agrupaciones". Sostiene además que esa "agenda podría incorporar aspectos como la eliminación de visas para turistas, medidas para favorecer la movilidad de personas de negocios, la implementación de mecanismos especiales en los principales puntos de ingreso de viajeros, y acuerdos de seguridad social para nacionales de un país que residen en otro". En este aspecto, habría que tener presente que, salvo con México, con los demás Estados miembros de la AP se encuentran vigentes, entre otros instrumentos, los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR que se analizan en los capítulos siguientes.

[396] *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad, 2014, p.7.*
[397] *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad, 2014, p.71.*

CAPÍTULO 3

La circulación de personas y el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

En este capítulo se presenta una sucinta trayectoria de la dimensión migratoria y el reconocimiento de la circulación de personas desde el origen del MERCOSUR en 1991 hasta la presentación del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR en el año 2021. También se destaca el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM), por considerarse un avance en la institucionalidad del tratamiento de las cuestiones migratorias. Precisamente, la movilidad humana regional se convierte a partir de entonces en un pilar fundamental para la construcción del MERCOSUR Social y Político. Asimismo, se describe en este apartado el marco normativo dado por los principales instrumentos sobre movilidad regional durante el período señalado.

En línea con la trayectoria desarrollada, luego de años de implementación de los diversos instrumentos, finalmente, se presenta el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR con motivo de cumplir el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. Por ello, luego de que se señalan algunos lineamientos generales sobre los aspectos más relevantes de la ciudadanía regional, se enuncian los derechos y beneficios que se recopilan en dicho instrumento a favor de los nacionales y residentes en los Estados Parte.

En el capítulo siguiente, se analiza en particular el contenido de los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, toda vez que constituyen la norma más importante en materia migratoria en la región, y a los que el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR indica como una de las principales fuentes jurídicas en materia de circulación de personas.

1. Las etapas de la dimensión migratoria y la circulación de personas en el MERCOSUR

La dimensión migratoria es una de las piedras fundamentales en todo proceso de integración regional. Como se indicó en el capítulo anterior, el contexto migratorio del MERCOSUR sigue siendo de intensa movilidad intrarregional[398]. Los movimientos migratorios entre los Estados del MERCOSUR tienen una continuidad histórica, basada en la cercanía geográfica, la afinidad cultural, los valores compartidos y los factores de atracción y expulsión que son fomentados por las situaciones económicas del momento. Por ello, son los que determinan al MERCOSUR la necesidad de atender una realidad preexistente de relevancia, cuyas características son modificadas por el mismo proceso de integración[399]. De hecho, como señala Alfonso[400], suele afirmarse que "el MERCOSUR es el resultado de la geografía potenciada por la historia y por la vocación política de integración", aun cuando muchas de estas cuestiones no fueron reconocidas al momento de crear el espacio ampliado[401].

En este apartado, se describe un breve recorrido por las diversas etapas de la dimensión migratoria y la libre circulación de personas desde el origen del MERCOSUR, con la firma del Tratado de Asunción en 1991, y sucesivamente distintos instrumentos jurídicos que lo completan, hasta la presentación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR en el año 2021. Para ello, se presenta un análisis de los aspectos más relevantes del MERCOSUR a lo largo de estos 30 años de historia, organizados en tres momentos[402] de acuerdo con los objetivos de la presente investigación.

---

[398] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.8.
[399] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas … op. cit.* p.1.
[400] ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.* p.21.
[401] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 83.
[402] Desde el punto de vista de las políticas nacionales, la integración económica y el relacionamiento externo también se pueden caracterizar tres "momentos" durante estos 30 años:

1.1. La circulación de personas en el MERCOSUR desde su origen en 1991

El MERCOSUR constituye el proceso de integración más dinámico[403] y abierto[404] para los pueblos de Sudamérica por una multiplicidad de motivos, sea en materia comercial, política, educativa y migratoria, entre otros pilares fundamentales[405]. Este proyecto regional es uno de los mayores procesos de integración del escenario internacional, y el segundo más avanzado después de la Unión Europea. Tiene su origen con la firma del Tratado de Asunción (TA) el 26 de marzo de 1991[406]. La República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay son los Estados Parte signatarios y fundadores del MERCOSUR.

1- el MERCOSUR liberal desde 1991 a 1998; 2- el MERCOSUR progresista desde el 2003 al 2015; y 3- el MERCOSUR del siglo XXI a partir del 2017, Cfr. COSTA, Augusto; BEMBI, Mariela y BIANCO, Carli: "El Mercosur y su trilema Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo", en *BORDES*, *Revista de Política, Derecho y Sociedad,* Vol. *3, N°* 9, mayo – julio 2018, pp. 197 y ss.

[403]Es un proceso dinámico porque, a lo largo de los años y como respuesta a las distintas etapas del proceso de integración, se han creado otros órganos que trascienden la perspectiva económica.

[404] Es un proceso abierto porque desde el año 2004 está prevista la posibilidad de que sean Estados Asociados aquellos Estados o áreas económicas de América Latina que suscriban tratados con el MERCOSUR, en el marco del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980. Sobre el tema se puede consultar BRICEÑO RUIZ, José: *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Editorial Teseo. Buenos Aires, 2011.

[405] VITTINI, Iris, y MOURE PINO, Ana María. "La Importancia de Mercosur frente a los cambios y perspectivas de su institucionalidad jurídica", en *Revista Tribuna Internacional*. Vol 1, N° 2, 2012, pp. 159-179.

[406] Sobre la historia del MERCOSUR puede consultarse BARCELÓ, Nastasia: "La historia del Mercosur … *op. cit.* pp. 48–62. BARÓN KNOLL, Silvina y GUARDATTI, Georgina A.:" Los procesos de integración regional" en *Curso de Derecho Internacional Público*, ARREDONDO, Ricardo (Dir.). Editorial AdHoc. Buenos Aires, 2020, pp. 355 - 366. BRICEÑO RUIZ, José: *El Mercosur* … op. cit. COSTA, Augusto; BEMBI, Mariela y BIANCO, Carli: "El Mercosur y su trilema … *op. cit.* pp. 193-204. GONZÁLEZ, Flavio F.: "MERCOSUR", en *Manual de Derecho de la Integración,* SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, pp. 217 – 328. MALAMUD, Andrés: "El Mercosur: … *op. cit.* pp. 275-282. MARANIELLO, Patricio A. y COHN, Silvia N.: *Tratado de Derecho de la Integración … op. cit.* Tomos II, pp. 55 y ss. PIZZOLO, Calogero: *Derecho e Integración Regional …. op. cit.* SCOTTI, Luciana B.: "El Derecho de la Integración … *op. cit.* pp.53 – 108. GUARDATTI, Georgina Alejandra: "The Integration Law in MERCOSUR", en *Analele Ştiinţifice Ale Universităţii „Alexandru Ioan Cuza" din Iași* Tomul Lxv/Ii, Ştiințe Juridice, 2020.

En función de que el Tratado constitutivo está abierto a la adhesión de otros Estados miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)[407], la República Bolivariana de Venezuela[408] se constituyó en el primer Estado en adherirse en 2006 y luego el Estado Plurinacional de Bolivia[409] en

[407] El 12 de agosto de 1980 fue suscripto el Tratado de Montevideo, marco jurídico global constitutivo y regulador de la ALADI, en el cual se establecieron los siguientes principios generales: pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales. ALADI constituye el mayor grupo latinoamericano de integración. Se encuentra integrada por trece Estados miembros que representan en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En este marco se acogen diversas modalidades de integración: bilateral, plurilateral y regional. Al amparo de dicha Asociación surgen, por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. Asociación Latinoamericana de Integración, disponible en http://www.aladi.org/sitioaladi/?page_id=148

[408] La República Bolivariana de Venezuela concluyó el proceso de adhesión y adquirió la condición de Estado Parte a partir de 2013, participando con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR. Sin embargo, y dado que dentro de la normativa vinculante se encuentra la cláusula democrática que constituye un eje vertebral del proceso de integración, el 5 de agosto de 2017 en São Paulo, los Estados Parte decidieron suspender a Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR. Precisamente, según lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (suscripto el 24 de julio de 1998), la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración. Por tanto, la suspensión cesará cuando se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela, conforme lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia. Sin embargo, señala que los Estados Parte definirán medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de la suspensión para el pueblo venezolano. Sobre este tema se puede consultar DREYZIN DE KLOR, Adriana y MORALES, Mariela: *Ampliación del MERCOSUR. El caso de Venezuela*. Zavalia. 2009, p. 123 y ss. ARREDONDO, Ricardo y GODIO, Leopoldo: "La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el MERCOSUR", en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio Gioja N°18*. Buenos Aires, 2017, pp. 101- 144.

[409] El Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR fue firmado por la totalidad de los Estados Parte el 17 de julio de 2015, en Brasilia, durante la reunión plenaria de la 48° Cúpula de jefas y jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados. *Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR (firmado el 17 de julio de 2015 en Brasilia)*. Disponible en https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adhesion-bolivia-mercosur/ Ese hecho "reafirma la consolidación del proceso de integración de América del Sur, con base en el refuerzo mutuo y la convergencia de los distintos esfuerzos y mecanismo subregionales de integración". Cfr. *Mercado Común del Sur (Mercosur)*. Disponible en https://www.mercosur.int/bolivia-ingresa-al-mercosur/ Durante la 64° Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR y Estados Asociados, desarrollada en Asunción, Paraguay, el 8 de julio de 2024, el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Luis Arce, entregó al presidente del Gobierno del Paraguay, Santiago Peña, el Instrumento de Ratificación del Protocolo de Adhesión al MERCOSUR. La adhesión de Bolivia ha sido ratificada por Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. Según el protocolo de adhesión de Bolivia al MERCOSUR, la entrada en vigor

2015. Cabe destacar que el Estado que se integra como parte del MERCOSUR debe aceptar las fuentes jurídicas originarias (es decir, los tratados constitutivos), las derivadas (esto es, las decisiones, resoluciones y directivas) como así también se compromete a asumir los compromisos que surjan a partir del Tratado de Asunción (por ejemplo, los acuerdos con terceros Estados y asociados, asumir las cargas que provienen de su nueva calidad de Estado Parte conforme la estructura orgánica interna y externa del bloque subregional). Asimismo, el Estado que ingresa gozará de los derechos y beneficios que le correspondan como Estado Parte[410].

Además, son Estados Asociados al MERCOSUR la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República de Perú y la República de Surinam. Estos están autorizados a participar en las reuniones de órganos del MERCOSUR[411] que traten temas de interés común.

---

será en 30 días y el país tendrá un plazo de hasta cuatro años para incorporar el acervo normativo del bloque, con lo cual el protocolo entró en vigor el 07/08/24. Cfr. *Mercado Común del Sur (Mercosur).* Disponible en https://www.mercosur.int/bolivia-deposito-el-instrumento-de-ratificacion-del-protocolo-de-adhesion-al-mercosur/ También se puede consultar PEROTTI, Alejandro Daniel: "Algunos efectos inmediatos que surgen con la entrada en vigencia del "Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur", en *elDial Express* N° 6489, Año XXV, 7 de agosto, 2024.

[410] DREYZIN DE KLOR, Adriana y MORALES, Mariela: *Ampliación del MERCOSUR* … op. cit. p.123.

[411] Con la firma del Protocolo de Ouro Preto (POP), el 17 de diciembre de 1994, el MERCOSUR define su estructura orgánica y asume la condición de organismo internacional logrando personalidad jurídica de Derecho Internacional, cuya titularidad es ejercida por el Consejo del Mercado Común (CMC). En dicho Protocolo se prevén tres órganos de naturaleza decisoria: CMC, el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). De estos tres órganos dependen un conjunto de órganos subordinados de distinta naturaleza. Asimismo, se definen otros órganos que componen la estructura institucional, de naturaleza representativa y consultiva, como la Comisión Parlamentaria Conjunta (sustituida posteriormente por el Parlamento del MERCOSUR o PARLASUR[411]), y el Foro Consultivo Económico y Social; o de naturaleza de apoyo técnico y logístico, como la Secretaría del MERCOSUR (SM), con sede en Montevideo. También funcionan órganos auxiliares de carácter permanente, tales como el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), el Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM) y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). En suma, para el cumplimiento de sus objetivos, el MERCOSUR cuenta con órganos integrados por representantes de los Estados Parte, así como con foros en

Los Estados que conforman el MERCOSUR comprenden una región geográfica que históricamente ha sido el marco de continuos e intensos movimientos migratorios, incluso desde tiempos anteriores a la construcción de las naciones independientes que la componen[412]. La movilidad humana ha sido esencial en la constitución de la identidad cultural y política de sus pueblos[413], toda vez que comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable. Son precisamente estos valores los que cimientan el compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad[414].

Como se indicó en el Capítulo anterior, el contexto migratorio del MERCOSUR sigue siendo de intensa movilidad intrarregional [415] . Los movimientos migratorios entre los Estados del MERCOSUR tienen una continuidad histórica, basada en la cercanía geográfica, la afinidad cultural y los

---

los cuales participan activamente sus Estados Asociados. En estos ámbitos se elaboran las propuestas y la normativa necesaria para el funcionamiento del proceso de integración, incluyendo disposiciones en materia política, económica y social. Para más información se pueden consultar los textos fundacionales disponibles en el sitio https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/ como así también consultar a BARÓN KNOLL, Silvina y GUARDATTI, Georgina A.:" Los procesos de integración regional" … *op. cit.* pp. 360 y ss. GONZÁLEZ, Flavio F.: "MERCOSUR" … *op. cit.* pp. 217 – 328. MALAMUD, Andrés: "El Mercosur: … *op. cit.* pp. 275-282. MARANIELLO, Patricio A. y COHN, Silvia N.: *Tratado de Derecho de la Integración … op. cit.* Tomos II, pp. 55 y ss. PIZZOLO, Calogero: *Derecho e Integración Regional …. op. cit.*

[412] Entre 1809 y 1825 todos los países que conforman el MERCOSUR y Estados Asociados se registran movimientos independentistas.

[413] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.1.

[414] *Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR*. Compilación de normas relacionadas con el Ciudadano y la Ciudadana del MERCOSUR. En este sentido, la doctrina constructivista se consolida bajo la premisa de que el objeto principal que aspira alcanzar el proceso de integración regional es la construcción de una identidad compartida, distinguiendo los intereses de la identidad, siendo el primero una construcción social en función de las identidades de los actores y entendiendo a las identidades como base de los intereses. Desde esta perspectiva, para que una zona sea comprendida como "región" deben cumplirse dos precondiciones: la proximidad geográfica y la interconexión espacial, cultural e ideacional. Cfr. BARCELÓ, Nastasia: "La historia del Mercosur … *op. cit.* p. 50.

[415] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.8.

factores de atracción y expulsión fomentados por las situaciones económicas del momento. Por ello, son los que determinan al MERCOSUR la necesidad de atender una realidad preexistente de relevancia, cuyas características son modificadas por el mismo proceso de integración[416]. De hecho, como señala Alfonso[417], suele afirmarse que "el MERCOSUR es el resultado de la geografía potenciada por la historia y por la vocación política de integración".

Ahora bien, en un proceso de integración económica, la formación de un mercado común depende de la realización de las llamadas "cuatro libertades", es decir, la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Desde este punto de vista, como bien recuerda Ferreira Da Silva[418], la libre circulación de personas constituye un elemento básico e indispensable de un ambicioso proyecto de integración regional. En términos económicos, la libre circulación de personas coincide con la libre circulación de trabajadores, considerando así a las personas como factores productivos. Sin embargo, esta interpretación estrecha no se corresponde con los procesos de integración amplios, que se han desarrollado en torno a los compromisos con la democracia, con los derechos humanos y con el desarrollo social, como se propone el MERCOSUR, y se analiza a continuación.

En el artículo primero del Tratado de Asunción[419] se dispone como objetivo construir un mercado común, mediante "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente". Es decir, que uno de sus objetivos iniciales fue el de promover la libre circulación de

[416] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas … op. cit.* p.1.
[417] Cfr. ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.* p. 21. ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia … *op. cit.* p.11 y ss.
[418] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p. 17.
[419] *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común*. Firmado el 26 de marzo de 1991.

bienes, servicios y factores productivos entre los países. Una primera lectura parece indicar que la libre circulación de personas no fue contemplada expresamente en su enunciado[420]. Esto es, el marco normativo inicial del MERCOSUR se destaca por su carácter económico y comercial, como paso previo a la circulación de personas más allá de sus fronteras, en lugar de un proyecto diseñado para la consolidación de una integración social[421]. Incluso, afirma Malamud, que "asuntos como la ciudadanía regional, la cohesión social, la participación de la sociedad civil y la democratización de la toma de decisiones se destacan en debates y declaraciones pero están ausentes de las efectividades conducentes"[422].

En este sentido, señalan algunos autores[423] que la dimensión migratoria y, específicamente, la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos nacionales de Estados del MERCOSUR no aparece como objetivo programático e institucional del bloque regional en su texto constitutivo, sino que estaría presente o implícito al concepto de mercado común. O sea, la libre circulación de factores productivos comprende el capital y el trabajo, el cual supone un soporte natural que es el hombre. Así, parte de la doctrina sostiene que la falta de mención específica de la libre circulación de personas surge de una estricta visión comercial del proyecto, ceñido a la dimensión economicista, concebido para negociar, ampliar mercados y establecer condiciones de competencia solo entre Estados Parte. Es decir que, a pesar de que el objetivo fundamental

[420] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 80.
[421] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p. 10.
[422] MALAMUD, Andrés: "El Mercosur: … *op. cit.* p. 277.
[423] Cfr. CARDESA SALZMANN, Antonio: "El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas" en *La Libre Circulación de Personas en los Sistemas de Integración Económica*. Thompson-Aranzadi. Madrid, 2012, pp. 163-185. LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación de personas y la política comunitaria de inmigración en los procesos regionales de integración económica. Una visión comparada de las experiencias europea y sudamericana", en *Escenarios Actuales. Centro de Estudios e Investigaciones Militares.* Año 18, Nro. 2. Santiago de Chile, septiembre, 2013, pp. 13 y 14. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 80.

consiste en propiciar un espacio común que genere oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional (esto es, la liberalización comercial), entre los factores productivos se encuentra el trabajo. Por ende, la posibilidad de la libre movilidad de los trabajadores se encuentra planteada no desde una perspectiva del derecho a migrar sino desde la necesidad de responder a la fluctuante demanda de mano de obra de un mercado de trabajo ampliado[424].

Al respecto, sostiene Ruiz Díaz Labrano que, en realidad, el empleo es el tema central de la libre circulación de personas. Por ello, no basta con proponer crear puestos de trabajo, sino cómo hacerlo en un contexto de mundialización económica, en el cual, si bien conlleva efectos positivos, al mismo tiempo pone en peligro la estabilidad social y la actividad económica de las democracias industrializadas. Es decir que, según indica el autor citado, la globalización puede producir desajustes en la distribución de fuentes de trabajo, de allí que un espacio integrado sea un "manto de protección regional" para evitar o prevenir dichos desajustes. En un espacio regional integrado racionalmente, la posibilidad de grandes migraciones se encuentra atenuada por el equilibrio que buscan los Estados parte, razón por la cual la posibilidad de aquellos desajustes tiende a desaparecer[425].

De todas formas, como bien señala Lages[426], la referencia a la libre circulación de personas varía en los tratados constitutivos de otros espacios de integración. Así, por ejemplo, en el caso de la Unión Europea la referencia ha

[424] Cfr. LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.2. PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración migratoria en el MERCOSUR y la CSM", *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, p. 34.
[425] RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto: *Mercosur, integración y derecho.* Intercontinental. Buenos Aires, 1998, p. 313.
[426] LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* pp. 13 y 14.

sido "expresa", aunque circunscrita a la circulación de trabajadores[427], toda vez que ha sido considerada un pilar esencial para el desarrollo del mercado común y de la propia integración económica. Incluso considerada como una libertad fundamental por el Tribunal de Justicia[428]. Mientras que, por el contrario, y tal como se indicó oportunamente, en la CAN si bien la referencia es "omisa"[429], ello no ha impedido el posterior y progresivo desarrollo del marco jurídico específico sobre la libre circulación de personas.

Desde este punto de vista, también el tratado constitutivo del espacio de integración regional europeo[430] hacía referencia a la libre circulación del factor productivo trabajo para la conformación del mercado común, toda vez que la libre circulación de personas tuvo en sus orígenes un carácter esencialmente económico e instrumental. Los desarrollos posteriores son los que amplían esa libertad a otras dimensiones de la movilidad territorial. Con el Tratado de Maastricht de 1922, se formaliza el derecho a la libre movilidad territorial estableciendo el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros[431]. La evolución en esta materia es gradual y creciente a lo largo del tiempo, aunque, como bien señala Modolo, no está exenta de obstáculos. Así, por ejemplo, se llevan a cabo procedimientos de infracción contra algunos Estados por no transponer

[427] El Tratado de Roma de 1957 establecía un marco regulador sobre la gestión de los flujos intracomunitarios y, especialmente, sobre la movilidad interna de la fuerza de trabajo, un poco a la medida de lo que preveía ya el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en el marco de los inicios del mercado común europeo. Conf. LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p. 14.

[428]TJUE. Sentencia de 1 de febrero de 1979, *Knoors,* 115/78, ECR (1979), p. 00409, párr. 20; Sentencia de 31 de marzo de 1993, *Kraus*, C-19/92,Rec. 1993, p. I-1693, párr. 6; Sentencia de 30 de noviembre de 1995, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano,* C-55/94, Rec. 1995, p. I-04197, párr. 37.

[429] Ver el Acuerdo de Integración Subregional Andino, firmado el 26 de mayo de 1969 en la Ciudad de Cartagena, Colombia.

[430] Tratado de la Comunidad Económica Europea (1957)

[431] Artículo 8 A del *Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea* Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.htm

determinadas normas en plazo, también otras reticencias son algunas de las dificultades que se observan en práctica de la política migratoria regional[432].

La conformación de un mercado común conlleva que los factores de producción (bienes, servicios, trabajo y capitales) puedan moverse libremente entre los Estados Parte como si se tratara de un único Estado, sin controles en las fronteras y sin pagar derechos de aduana[433]. En consecuencia, la noción estricta de mercado común exige sólo la libertad de las personas en tanto factor productivo, no por sí mismas (o sea, la libre prestación de servicios, de establecimiento y de trabajo por cuenta ajena). En esta primera etapa de integración[434], la libertad de desplazarse de un Estado a otro sólo se realizaba con el fin de llevar a cabo una actividad económica, siendo ello un aspecto del amplio universo de la movilidad territorial[435]. Es decir que las migraciones fueron concebidas bajo el objetivo de la libre circulación de los trabajadores, entendiendo a las personas como factor productivo[436].

Por ello, Lages entiende que "no es de sorprender que las primeras iniciativas normativas comunitarias se centrasen en el desarrollo y

[432] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* pp. 44 y 45.

[433] Conlleva también el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común frente a terceros, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes. Si bien se estableció un Arancel Externo Común (AEC) que se aplica a los bienes que ingresan al mercado ampliado desde terceros Estados (es decir, que todo producto por fuera del MERCOSUR paga el mismo arancel al ingresar por cualquiera de los Estados Parte), aún existen excepciones temporales para determinados productos. En la actualidad, se considera al MERCOSUR como una unión aduanera imperfecta, toda vez que algunos productos deben pagar impuestos, estableciéndose ciertas excepciones a la liberalización del comercio. BARÓN KNOLL, *op. cit.*, pp. 280 y 281.

[434] Según reseña Maguid, el tratamiento de la cuestión migratoria dado por el MERCOSUR, se puede dividir en tres etapas: 1- desde el nacimiento del bloque en el año 1991 hasta el año 1994, donde se formuló el objetivo de la libre circulación de trabajadores; 2- desde 1994 hasta 2002 período en el cual no identifica mayores avances; y 3- desde el año 2002 con la firma de los Acuerdos de Residencia, que representan un salto cualitativo en la materia. MAGUID, Alicia: "La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos,* Vol. 19, Núm. 57, 2005, pp. 249-286.

[435] MODOLO, Vanina: "La movilidad territorial en … *op. cit.* pp. 34 -35.

[436] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas … op. cit.* p.2.

profundización de la dimensión sociolaboral del proceso de integración, en particular en dos ejes fundamentales; la migración laboral intracomunitaria y la seguridad social, ambos subordinados como materias de matriz social, a la lógica económica de la libre competencia"[437].

En una postura coincidente con Ferreira Da Silva, desde la perspectiva de la persona humana como destinataria de los beneficios de la integración regional, "la libre circulación de las personas constituye un verdadero derecho, reconocido y protegido por las Estados Partes, dando prioridad a la promoción de la movilidad humana, independientemente de los motivos por los que las personas transitan por el territorio"[438].

Se observa también que, en sus comienzos, la agenda política del MERCOSUR se encontraba condicionada por una fuerte creencia en la liberalización comercial como factor preponderante para el establecimiento de vínculos entre los países. Sin embargo, en el preámbulo del Tratado de Asunción[439] se declara: "Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social (…)" Señalan Litterio y García[440] que esa alusión al desarrollo y a la justicia social deja abierto el debate sobre una integración que aspire realmente a constituirse en un medio para incrementar el bienestar de sus ciudadanos a partir de la integración de sus economías. Para ello, entienden que es indispensable la construcción de una agenda regional que abarque la dimensión social en la institucionalidad del proceso de integración.

---

[437] LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p. 15.
[438] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.17.
[439] *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común.* Firmado el 26 de marzo de 1991.
[440] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p. 2.

En ese sentido, Alfonso[441] indica que el MERCOSUR rápidamente advirtió la necesidad de incluir la variable social y construir una estructura institucional que pudiese canalizarla para avanzar hacia la integración. La efectividad de la libre circulación de "factores productivos", en los que se incluye el trabajo, también exigió la adopción de un marco institucional y jurídico sociolaboral, en general, y migratorio, en particular[442], toda vez que reúne a diez países de América del Sur. De esta manera, el llamado MERCOSUR laboral, social, migratorio y político demuestra desde el inicio su gran potencial.

Se coincide en este aspecto con Bertoni, para quien la libre circulación de personas en el MERCOSUR no debió haberse dejado como un supuesto comprensivo de la libertad de circulación de los factores productivos, ya que en un tratado constitutivo de un proceso de integración, como es el Tratado de Asunción, "la diversidad temática y la pluralidad de actores podría complicar el devenir del proceso si este estuviera sujeto a supuestos o inmerso en lagunas jurídicas que permitiesen interpretaciones diferenciadas de cada cuestión"[443]. De todas formas, tal como se describe a continuación, la ausencia en el enunciado fue de alguna medida y de forma paulatina corrigiéndose a lo largo de los 30 años que comprende esta investigación. En particular, como se verá, a partir de la labor de los distintos Grupos y Comisiones de trabajo que entre los diversos temas abordaron también la libre circulación de trabajadores.

Así, en 1991 con el objetivo de promover la libre circulación de personas, una de las primeras medidas dispuestas por el Consejo Mercado Común (CMC, máximo órgano político) fue la instalación de canales preferenciales en puertos y aeropuertos para nacionales y residentes del MERCOSUR. Sin embargo, entre los primeros años del MERCOSUR, se destaca la labor realizada en el Subgrupo

---

[441] Cfr. ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.*, pp.11 y 27. ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia … *op. cit.* p. 13.
[442] LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p. 16.
[443] BERTONI, Liliana: "En su 30 aniversario … *op. cit.* p. 82.

de Trabajo 11 sobre "Relaciones Laborales" [444], primer órgano sociolaboral del bloque (convertido a partir de 1995 en Subgrupo de Trabajo 10 sobre "Asuntos laborales, Empleo y Seguridad Social"). En su Comisión 3 de "Empleo y Migraciones" se incorpora a la libre circulación de los trabajadores en la región como uno de los principales objetivos de su plan de trabajo, establecido en el llamado *Cronograma de Las Leñas,* sobre el que debía presentar una propuesta para su implementación a fines de 1994. La temática laboral es entonces sobre la cual se comienza a trabajar en el MERCOSUR con el liderazgo de los representantes gubernamentales y la participación de representantes de las asociaciones de trabajadores (agrupadas en las Centrales Sindicales del Cono Sur) y de empleadores. Ello fue fundamental para mantener un mínimo debate sobre la protección de los derechos laborales de los trabajadores y denunciar los objetivos precarios de las políticas que se implementaban en la región[445].

El Subgrupo de Trabajo 11 presentó una serie de propuestas que, finalmente, no fueron concretadas durante su funcionamiento, entre las cuales se destaca el Sistema Integrado de Normas Migratorias. Con el tiempo, la temática migratoria se fragmentó en este subgrupo que centralizó sus esfuerzos en la cuestión de los trabajadores fronterizos, por el que se limitó el alcance a los trabajadores incluidos en normas regionales. Por ello, este órgano se dedicó "a realizar estudios y diagnósticos sin avanzar en cuestiones concretas sobre la (libre) circulación", tal como señalan Brumat y Artola[446]. En este sentido, coinciden Litterio y García[447] en que "esos esfuerzos incipientes chocaron con una fuerte resistencia; avanzar efectivamente en la libre circulación de personas parecía sólo mostrar una serie de amenazas, que no consideraban preparada a la región en esta etapa incipiente de su integración formal". Esa resistencia, tal

[444] Los Subgrupo de Trabajo (SGT) son órganos de carácter técnico, tripartito, creados en la órbita del Grupo Mercado Común (GMC), el máximo órgano ejecutivo del Mercosur.
[445] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.2.
[446] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas … op. cit.*, p.2.
[447] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.2.

como señala Pérez Vichich[448], era "…producto de una percepción negativa no solo de la libre circulación regional de personas, sino también de las migraciones laborales tal como se dan en la zona. La libre circulación fue considerada por largo tiempo solo en sus presuntos efectos desventajosos, sin incorporar aquellos aspectos que la hacen un elemento fundacional de la integración de la región, incluidas la potencialidad de generar mejores condiciones de trabajo y de organización para los trabajadores. Era vista más como una amenaza que como una oportunidad".

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto (POP), el 17 de diciembre de 1994, el MERCOSUR define su estructura orgánica y asume la condición de organismo internacional logrando personalidad jurídica de Derecho Internacional. Sin embargo, se reformuló el proceso de integración regional como una unión aduanera imperfecta, esto es, "un esquema limitado de integración comparado con los objetivos finales de la constitución de un Mercado Común. La Unión aduanera tiene en la libertad de circulación de capitales y la libertad de circulación de bienes y servicios los instrumentos suficientes para su desarrollo, por lo tanto, la dimensión social y laboral del proceso de integración y consecuentemente, la libre circulación de trabajadores pasó a un segundo plano y durante varios años prácticamente su tratamiento se paralizó"[449].

Luego de esta modificación organizativa del POP, el nuevo Subgrupo de Trabajo 10 sobre "Asuntos laborales, Empleo y Seguridad Social" ya no tuvo a la libre circulación de trabajadores como uno de sus objetivos. El logro más

[448] PÉREZ VICHICH, Nora: "El Mercosur y la migración internacional". *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and The Caribbean, Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat Mexico City,* 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005, p.9.

[449] PÉREZ VICHICH, Nora: "Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR", en *Revista MERCOSUR Parlamentario* N°6, Buenos Aires, julio, 2007, p.18.

importante que se observa al comienzo de sus funcionamiento es el diseño de un anteproyecto del Convenio Multilateral de Seguridad Social, firmado en 1997[450], por el cual se reconocen los mismos derechos y obligaciones que los nacionales a los trabajadores (nacionales o no de MERCOSUR) que "presten o hayan prestado servicios en los Estados parte", a su vez, se reconocen los mismos derechos a sus "familiares y asimilados". Es decir que, el Acuerdo tiene como objetivo establecer un sistema de reconocimiento recíproco entre los Estados Parte de los derechos de los trabajadores, que por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o de más Estados Parte, de las cotizaciones efectuadas, abarcando las prestaciones de vejez, edad avanzada, invalidez y muerte. De hecho, aunque la implementación de este Acuerdo aún tiene muchos desafíos, los Estados han realizado avances importantes[451].

En general, hay consenso entre diversos autores que, durante estos primeros años del proceso de integración hubo un retroceso en los debates y pocos avances institucionales vinculados a las cuestiones sociales[452]. Así, por ejemplo, Pérez Vichich[453], en diversos estudios realizados sobre los desarrollos normativos para la circulación de trabajadores, entiende que la Unión Aduanera (UA), como modelo de integración en vigor desde 1995, generó un atraso en el desarrollo de un mercado común de trabajo y, por lo tanto, de la movilidad

[450] *Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur y su Reglamento administrativo para la aplicación del acuerdo*. Firmado en Montevideo, Uruguay, el 15 de diciembre de 1997, en vigor desde el 1 de junio de 2005).

[451] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas … op.cit.*, p.3.

[452] En este sentido, se puede consultar la Trayectoria de la dimensión social en el MERCOSUR en BARCELÓ, Nastasia: "La historia del Mercosur … *op. cit.* p. 53 y ss.

[453] PÉREZ VICHICH, Nora: MERCOSUR: La libertad de circulación de trabajadores en debate. *Relaciones Internacionales, 6* (12), 1997. PÉREZ VICHICH, Nora: "Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR", en *Revista MERCOSUR Parlamentario* N°6, Buenos Aires, julio, 2007; PÉREZ VICHICH, Nora: *El Mercosur ampliado: … op. cit.* pp. 331-343. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p.45.

regional de los trabajadores. Otros autores, como Ribeiro de Santana[454], sostienen que en los años noventa se produce el debilitamiento de la libre circulación como objetivo del bloque, no sólo por el cambio del cronograma de implementación del MERCOSUR, sino también por la heterogeneidad económica de los Estados Parte, las asimetrías en la legislación laboral y su cumplimiento, como así también por la diversidad de los sistemas de formación profesional y de seguridad social. Asimismo, coinciden Ferreira y Payssé [455] en que dichas normas, aun cuando carecen de rigor técnico, fueron el resultado del consenso alcanzado entre los actores de los años noventa sobre la necesidad de legislar en materia de movilidad laboral regional.

Sin embargo, como indica Ferreira Da Silva, poco a poco la agenda social fue tomando fuerza en el ámbito normativo del MERCOSUR, en particular, desde la percepción de los agentes de la integración de que el desarrollo sólo sería posible si se basa en una lógica inclusiva, democrática, fundada en derechos humanos y dirigida a los ciudadanos de los Estados Parte[456]. Entre los avances iniciales vinculados con las dimensiones sociolaborales y políticas migratorias se destaca la Reunión de Ministros del Interior (RMI)[457]. Este órgano dependiente del CMC se creó en 1996 como un espacio destinado a trabajar en la adopción de medidas consensuadas sobre migraciones y seguridad. En este espacio, entre otras cosas, se acordó en noviembre de 2003 la creación de un Foro Especializado Migratorio (FEM) del MERCOSUR y Estados asociados. Tal como se describe más adelante, entre sus funciones se destaca el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y acuerdos en materia migratoria que regirán para los

[454] RIBEIRO DE SANTANA, Marcilio: "Livre Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL", en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Brasilia, 2003, pp. 73–93.
[455] FERREIRA, María Carmen; con la colaboración de PAYSSÉ, Sara: *La formación profesional en el MERCOSUR*. Cinterfor. Montevideo, 2003.
[456] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.11.
[457] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 34.

países del bloque[458]. De esta manera, se separan las cuestiones migratorias de temas tales como seguridad y justicia. En el apartado siguiente, se abordan los aspectos más relevantes del FEM.

Otro de los avances que se observan en esta etapa es el Foro Consultivo Económico Social (FCES), como ámbito de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados parte del MERCOSUR, que comienza a trabajar en 1996. Luego, en 1998 se crea el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común para consolidar y expandir la creciente dimensión política del MERCOSUR y para profundizar el diálogo entre sus Estados Parte y Asociados.

También en 1998 se firmó la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (DSLM), durante la Cumbre de Mandatarios de Río de Janeiro, Brasil, en el marco del CMC. El texto original fue una propuesta de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y constituyó un "hito" en la participación sindical en el MERCOSUR. Si bien esta Declaración no es vinculante, resultó ser una resolución que incluye nuevos y amplios derechos laborales. En particular, su artículo 4 titulado *Trabajadores Migrantes y Fronterizos*[459] proclama la igualdad de derechos de extranjeros y nacionales, sin alusión explícita a su condición migratoria y sin mención a la posibilidad de libre circulación de estos; además, sostiene la importancia de las normativas domésticas y la soberanía nacional en cuestiones migratorias.

---

[458] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 46.

[459] El artículo 4, titulado *Trabajadores Migrantes y Fronterizos*, establece que: "1.- Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país. 2.- Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores". *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*. Firmada en Río de Janeiro, Brasil, el 10 de diciembre de 1998. Disponible en http://www.sice.oas.org/labor/mercosur_sociolab.pdf

Conforme indica Brumat y Artola[460], la Declaración sienta importantes bases para la igualdad de derechos en el mercado laboral para todos los ciudadanos del bloque, por lo que flexibilizaría la movilidad intrarregional, pero cuenta con algunas limitaciones por su carácter jurídico, pero no vinculante, y por su restricción a aspectos técnicos (como la mención a los trabajadores fronterizos), su no establecimiento de la libertad de circulación de trabajadores migrantes y no inclusión de los familiares de los trabajadores migrantes. Se trata de una norma que permanece supeditada a las decisiones de los Estados miembros, quienes siguen resguardando su soberanía en esta materia. Sin embargo, coinciden con Litterio y García[461], que sus logros no deben ser dejados de lado, ya que "si bien la Declaración no tiene consecuencias prácticas notables, sí implica un reconocimiento al debate que subyace en todo el proceso de integración acerca de la necesidad de dotar al MERCOSUR de una dimensión sociolaboral real". De hecho, el Subgrupo de Trabajo comenzó a discutir en 2013 una actualización de la DSLM, que fue suscripta finalmente por las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercado Común del Sur, en la ciudad de Brasilia, el 17 de julio de 2015[462].

Otro avance en este sentido ocurrió en 1999, en el ámbito del Subgrupo de Trabajo 10, cuando se instituye el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM) como un órgano técnico permanente, de información y consulta sobre los temas vinculados con el mercado de trabajo, de carácter público y de gestión a cargo del sector gubernamental con participación tripartita.

Como bien señala Lages, la libre circulación de personas por razones laborales ha sido una fuerza impulsora de la dimensión social de la integración,

---

[460] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?* ARI 43/2015, Real Instituto Elcano. Madrid, 2015, p.3.
[461] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.4.
[462] *Declaración Sociolaboral del Mercosur 2015*. Firmada en Brasilia, Brasil, el 17 de julio de 2015.

que tuvo en la igualdad de trato y no discriminación (máxime, en razón de la nacionalidad) su principio rector, denominador común de un acervo de derechos de matriz social, no solamente laboral, y fundamento para la ampliación de la protección conferida por dichos derechos sociales otorgados en un Estado Parte a los trabajadores en ese Estado, nacionales de otro Estado miembro. Y ello, agrega la autora, porque el principio de la igualdad de trato y de no discriminación asume en el ámbito laboral y de la seguridad social, una relevante dimensión económica, toda vez que es percibido como un instrumento jurídico eficaz para garantizar el efectivo ejercicio de la libre circulación de trabajadores[463].

Por otro lado, con el fin de mostrar la fuerza del proceso que se estaba desarrollando en el MERCOSUR y profundizar la dimensión social y política, se puede señalar que en ocasión de la X Reunión del CMC, realizada en junio de 1996, los gobiernos realizan una enfática y expresa mención a los principios democráticos que inspiran el proceso de regionalización. Es en este marco que se suscribe la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR y el Protocolo de Adhesión a la misma de Bolivia y Chile. Posteriormente, en julio de 1998, los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de las Repúblicas de Bolivia y Chile suscribieron el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático[464], cuya importancia radica en el reconocimiento expreso de la vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración[465]. Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional. Por lo

[463] LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p.16.

[464] *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile*. Firmado en Ushuaia, Argentina, el 24 de julio de 1998. Disponible en https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/

[465] Cfr. ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.* pp. 29 y 30. ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia … *op. cit.* pp. 14 y 15.

tanto, toda ruptura del orden democrático dará lugar a la aplicación de una serie de medidas que abarcarán desde la suspensión del derecho del Estado afectado a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y las obligaciones emergentes de esos procesos[466]. También, en esa misma oportunidad, se suscribió la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz[467], por la cual los Jefes de Estado manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional [468].

1.2. Los avances en la dimensión migratoria durante la segunda década del MERCOSUR

El MERCOSUR comenzó una nueva etapa cuando el 29 de junio de 2000, en su XVIII Reunión, el CMC consideró una agenda de trabajo prioritaria para lo que denominó "Relanzamiento del MERCOSUR". En ese marco se dictaron importantes decisiones, aunque esas medidas fueron luego objeto de distintas prórrogas y extensiones temáticas de subsiguientes reuniones. Sin embargo, a pesar de las numerosas dificultades que obstaculizaron el desarrollo de sus

[466] El 5 de agosto de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia, los Estados Parte del MERCOSUR decidieron suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR.

[467] *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*. Firmada en Ushuaia, Argentina, el 24 julio de 1998.

[468] Esta Declaración muestra a los gobiernos participantes convencidos de que la paz es el principal deseo de sus pueblos "y representa la condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR", razón por la cual acordaron declararlo junto con el territorio de Bolivia y Chile, como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa y, entre otras cosas, apoyar en los foros internacionales pertinentes tanto la plena vigencia como el perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción masiva, así como realizar esfuerzos conjuntos para avanzar, "en el marco de un proceso gradual y sistemático, en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos". MUSSO, José A.: "El MERCOSUR como zona de paz … *op. cit.*, pp. 460- 487.

diversas dimensiones, fue en materia de compromiso democrático y seguridad donde hubo significativos avances[469].

El desarrollo normativo de la libre circulación en el MERCOSUR durante los años 2000 se centró entonces principalmente en facilitar el desplazamiento de los ciudadanos de cada Estado Parte en el cruce de fronteras, en la regulación común de la documentación habilitante y en agilizar los controles fronterizos propiamente dichos[470].

Pero es a fines del año 2002 que se logra un progreso significativo en el tratamiento de la libre movilidad de las personas en la región. Se produce un importante cambio en las políticas que se llevaban a cabo hasta el momento colaborando con la liberalización de circulación en el espacio MERCOSUR[471]. Así, se aprobaron una serie de acuerdos sobre Residencia nos sólo para los Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, sino también que extiendes su ámbito de aplicación a los Estados Asociados, permitiendo dar un marco legal superador a los acuerdos bilaterales firmados con anterioridad, con los que se contaba hasta ese momento. Estos Acuerdos que amplían los derechos de las personas migrantes en el proceso de integración regional, son analizados en particular en el capítulo siguiente.

---

[469] SCOTTI, Luciana B.: "El Derecho de la Integración … *op. cit.* p. 60 y 61.

[470] Algunos ejemplos que pueden citarse son: *Decisión del CMC Nº 04/00 sobre "Acuerdo de Recife del 29 de junio de 2000"; Decisión del CMC 14/00 sobre "Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR"; Decisión del CMC 23/00 sobre "Relanzamiento del MERCOSUR - Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Parte". Decisión del CMC 44/00 sobre "Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Parte del MERCOSUR"; Decisión del CMC 46/00 sobre "Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR"; Decisión del CMC 48/00 sobre "Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados Parte del MERCOSUR" , entre otros. Cf.* BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 83.

[471] Cfr. BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas … op. cit.* p.4. Chacia el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Una referencia al caso de Argentina y Uruguay", en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Nº 36, enero-junio 2023.

Desde el punto de vista institucional en el ámbito del MERCOSUR, entre 2002 y 2003 tuvieron lugar los debates que permitieron la creación de un foro institucional dedicado especialmente al estudio y análisis de la agenda migratoria a nivel regional[472]. Se trata del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM). Dado que es considerado un avance importante en la materia, se desarrolla en el apartado siguiente.

A medida que continua y se profundiza el proceso de integración cobra una dimensión más política y social, en particular durante el período 2003-2014[473]. Se construye de forma evolutiva un concepto de "circulación de personas", paulatinamente extendido a otros colectivos (como turistas, estudiantes, refugiados y apátridas, pensionistas) y no solo a los trabajadores como nacionales de los Estados Parte que se desplazan de un Estado Parte a otro con el objetivo de desarrollar una actividad profesional[474]. En ese sentido, por ejemplo, en la experiencia europea contribuyó también la judicialización[475] y constitucionalización[476] del derecho de libre circulación de las personas, entendido como el derecho de todo nacional de los Estados miembros de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

En la Jurisprudencia del MERCOSUR cabe destacar que la libre circulación de personas constituye el "objetivo esencial" del Tratado de Asunción y su objetivo de creación de un mercado común. Así, por ejemplo, la controversia bilateral surgida entre Argentina y Uruguay iniciada hacia finales del 2002 por la

[472] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p. 13.
[473] BARCELÓ, Nastasia: "La historia del Mercosur … *op. cit.* p. 49.
[474] LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p.17.
[475] TJUE. Sentencia de 31 de enero de 1984, *Luisi e Carbone contra Ministerio del Tesoro*, 286/82 y 26/83.Rec. 1984, pp. 00377 y ss. Sentencia de 13 de febrero de 1985, *Gravier c. Ville de Liege*, 293/83, Rec. 1985, pp. 593 y ss. Sentencia de 11 de octubre de 2001, *Khalil e a.,* C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, Rec. 2001, p. I-7413.
[476] Asevera Lages que "el valor constitucional de la libre circulación de personas y su consagración como un derecho fundamental comunitario, va de la mano de la profundización del propio proceso de integración de acuerdo a un modelo jurídico-institucional esencialmente supranacional, con la inevitable cesión de soberanía". LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p.17.

instalación de plantas procesadoras de celulosa sobre la margen izquierda del Río Uruguay, más allá de la cuestión puntual de la controversia, puso de manifiesto la importancia y valoración que tiene el principio de libre circulación dentro de los espacios integrados[477].

Este caso se inició como un litigio entre Estados vecinos por la utilización del Río Uruguay que constituye la frontera longitudinal y es de soberanía compartida entre ambos. El conflicto debió ser resuelto en el ámbito regional por un Tribunal Arbitral "Ad Hoc" de MERCOSUR (TAHM)[478]. Argentina a modo de protesta por la instalación de esas "pasteras o papeleras" decide cerrar los puentes internacionales que comunican con Uruguay. Situación que impulsó la puesta en marcha del sistema de solución de controversias previsto en el MERCOSUR. Luego del fracaso de las negociaciones directas, Uruguay demanda a la Argentina por no adoptar las medidas apropiadas que permitan la libre circulación dentro del espacio integrado MERCOSUR. Esa demanda desplazó el tema de fondo de la disputa con Uruguay, esto es, la instalación de aquellas plantas procesadoras de celulosa. Entre los argumentos esgrimidos por Argentina, al no existir en el MERCOSUR una norma específica referida al derecho de libre circulación, entendió que la libre circulación establecida como uno de los fines del Tratado de Asunción, instrumento constitutivo del MERCOSUR, no se encuentra plenamente vigente, sino que se trata de un derecho en expectativa respecto a lo concerniente al área comercial y que la libre circulación de personas no se encuentra operativa. El TAHM llamado a

[477] BERTONI, Liliana: *Las papeleras en cuestión: Un recorrido por el derecho ambiental e internacional de La Haya al Mercosur*. Primera Ed. ISBN 9789502317625. Eudeba. Buenos Aires, 2015, p. 97. BERTONI, Liliana: "En su 30 aniversario … *op. cit.* p. 81.

[478] Laudo TAHM, Montevideo, 6 de septiembre de 2006. *Controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay"*.

dirimir el conflicto de las "pasteras o papeleras" entre Uruguay y Argentina[479]se limitó a declarar, sin ambición, que resultaba incuestionable que el derecho de circulación de personas se encontraba implícito en las libertades de circulación de bienes y servicios vigentes en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Montevideo (párr. 102 y 105), añadiendo simplemente que dicha libertad "constituye un objetivo esencial (del Tratado constitutivo), a punto tal que no se puede concebir un Mercado Común sin ese requisito".

En su momento, algunos consideraron que fue una oportunidad perdida del TAHM para aclarar y desarrollar un concepto de libre circulación de personas, como así también, para determinar su naturaleza jurídica y deducir algunas de las consecuencias jurídicas de su reconocimiento por el Derecho del MERCOSUR[480]. Mas allá de los cuestionamientos y problemas que ello provocó, "la falta de definición y alcance del concepto de libre circulación en el Derecho originario del MERCOSUR, la movilidad diaria de personas que de hecho se verificaba y verifica entre los ciudadanos de cada uno de los países del MERCOSUR, exigió poner atención y legislar al respecto[481].

Así, frente a los silencios del derecho mercosureño, la libre circulación de personas es comprendida por la jurisprudencia[482] como un derecho humano y,

---

[479] Sobre el caso de la frontera entre Argentina y Uruguay se puede consultar WILSON, Melisa Solange: "El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Una referencia al caso de Argentina y Uruguay", en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Nº 36, enero-junio 2023, pp. 49 y ss.

[480] LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p. 14.

[481] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* pp. 81 y ss.

[482] Laudo TAHM, Montevideo, 6 de septiembre de 2006. *Controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay"*, párr. 108. También en Sentencia de 15 de noviembre de 2004. Juzgado Federal de 1ª Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y Contencioso Administrativo de Posadas. Justicia Federal de Corrientes. Argentina. Juez José Luis Casals. *Melgarejo, Javier Ezequiel s/amparo*. Expte. Nº 261/04 (Inédito). En esta causa, un ciudadano argentino estudiante en Paraguay interpuso una acción de amparo contra la Dirección Nacional de Migraciones, porque las

por ende, la solución de controversias al respecto pasa sobre todo por la invocación del derecho internacional convencional y de derechos humanos, y no tanto del derecho mercosureño, aunque su cumplimiento impide que los Estados Parte procedan a una interpretación restrictiva del concepto de libre circulación.

Además, en esta etapa también se producen avances significativos en materia de derechos humanos y se cristaliza un cambio de paradigma[483] en mayo de 2004 cuando se suscribió la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios[484]. Tal como se describe más abajo, el MERCOSUR considera la agenda migratoria como una agenda de derechos humanos, estableciendo el compromiso de los Estados Parte de promover los derechos de los migrantes, de acuerdo con los tratados internacionales en la materia[485]. Luego, en este sentido, los Estados Parte firman en 2005 el Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR[486]. Conocido como la "cláusula de derechos humanos", este Protocolo representa un paso esencial para la consolidación de los derechos humanos como eje de la identidad del MERCOSUR. Por medio de este instrumento, los Estados Parte se comprometen a cooperar mutuamente por la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales a través de los mecanismos institucionales establecidos en el

autoridades argentinas le habían impedido la salida (de Argentina) y entrada (a Paraguay) por el paso fronterizo de Puente San Roque de Santa Cruz por falta de la documentación prevista en la Resolución MERCOSUR N° 75/96. En ambas decisiones se invocó la Convención de Viena sobre los Tratados (1969) y la Convención Americana de Derechos Humanos.

[483] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 35.

[484] *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios.* Firmada en Santiago de Chile, el 17 de mayo de 2004.

[485] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p. 13.

[486] *Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, firmado el 20 de junio de 2005 en Asunción.* Aprobado por Argentina mediante Ley N° 26.109; por Brasil mediante Decreto Legislativo N° 592/2009, por Paraguay mediante Ley N° 3034 y por Uruguay por Ley N°18.296. Luego, fue ratificado por los cuatro Estados y, con posterioridad, Chile también adhiere al Protocolo.

MERCOSUR, como condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes.

También en 2004, por Decisión del CMC 40/04, se crea la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH)[487]. Se trata de un órgano especializado en la agenda de los derechos humanos que cuenta con instrumentos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en sus debates[488]. Así, por ejemplo, uno de sus principales logros es la iniciativa "Niñ@ sur", que tiene por objetivo proteger y promover los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes en la región.

En el año 2011, a raíz de esa iniciativa en el ámbito de la movilidad humana, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay solicitaron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) una Opinión Consultiva sobre niñez migrante para que el Tribunal determine con precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niñas y niños, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Por medio de esta solicitud, los Estados Parte del MERCOSUR se presentaron ante la Corte IDH demostrando una posición de consenso. Esta acción conjunta finalizó en 2014 con el reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes

[487] *Decisión del CMC 40/04 creación de la "Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH)".*
[488] Cfr. FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* pp. 13 y 14.

migrantes, un grupo que históricamente enfrenta situaciones de vulnerabilidad y violaciones de derechos[489].

De esta manera, el MERCOSUR se consolida como proceso de integración en busca de los consensos políticos basados en los principios de paz, democracia y derechos humanos, "entendiendo de esta manera que para lograr el desarrollo es necesario incorporar el desarrollo inclusivo con derechos"[490]. En particular, en el campo de las políticas públicas en Derechos Humanos se destaca la institucionalización del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH)[491]. Creado en 2009, constituye una instancia técnica de investigación e implementación de las líneas estratégicas con miras a contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR[492]. En este sentido, como bien señala Ferreira Da Silva[493] de acuerdo con un informe del IPPDH, los procesos regionales han ido incorporando un régimen de protección de derechos que ha ampliado la noción inicial de trabajador a ciudadano en general.

---

[489] Opinión Consultiva N° 21/2014 OC- 21/14 de 19 de agosto de 2014. *Derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración y/o la necesidad de protección internacional*, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

[490]MERCOSUR en el Día Internacional de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 2018. Disponible en https://www.mercosur.int/mercosur-en-el-dia-internacional-de-los-derechos-humanos/

[491] El IPPDH fue creado por Decisión Consejo del Mercado Común N° 14/2009. Las líneas estratégicas del IPPDH son aprobadas por la RAADH, integrada por las principales autoridades de las instituciones competentes en la materia de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, Tiene su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.,

[492] En ese sentido el IPPDDHH realizó una compilación con algunos de los hitos del bloque en materia de derechos humanos, destacándose: en 1997 el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR; en 1998 la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR; en 1998 el Protocolo de Ushuaia; en 2000 la Declaración Presidencial de los Derechos Fundamentales de los Consumidores; en 2002 los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile; en 2004 la Creación de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y sus Estados Asociados (RAADH); en 2005 la Declaración de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR y Estados Asociados; en 2010 el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y en el 2014 las Directrices de las Políticas de Igualdad de Género.

[493] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.17.

En síntesis, en coincidencia con Bergamaschine Mata Diz y Bertoni , mediante distintos instrumentos relacionados con la movilidad humana en la región en sus diversas variantes y buscando consolidar el principio de libre circulación "se ha ido avanzando en la conformación de un marco general de regulación en materia social enfocado en la protección de la persona como tal, dando mayor amplitud al concepto acercándolo a la consagración de este como derecho fundamental"[494].

1.3. Hacia el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR presentado en 2021

En el MERCOSUR, las políticas regionales sobre circulación de personas han atravesado distintas etapas. Como se ha indicado, desde sus inicios se observa la impronta de la normativa regional que regula la movilidad laboral. Luego, diversas decisiones motivadas por urgencias y necesidades propias de la región obligaron a pensar y diseñar estrategias que permitan promover la libre circulación y residencia de los nacionales de los Estados que lo conforman y avanzar en la construcción de una noción de ciudadanía. Así, en el MERCOSUR se ha aprobado un importante número de normas vinculadas con la vida diaria de sus ciudadanos (como se enuncian más adelante) y de las cuales se desprenden derechos y obligaciones que afectan directamente sus relaciones entre sí, con organismos públicos o con agentes privados[495].

Sin embargo, el carácter interestatal de la estructura política del MERCOSUR[496] y la ausencia de aplicación directa de su normativa resultan

[494] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 85.

[495] Del relevamiento realizado por el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR en 2009 surge que la mayor producción legislativa relativa a la libre movilidad de las personas y a cuestiones laborales estuvo centrada en la década de 1990 y los primeros dos años del 2000. Cfr. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 47.

[496] Los órganos con poder decisorio en el MERCOSUR (el CMC, el GMC y la CCM) son de carácter eminentemente intergubernamental, ya que están compuestos sólo por representantes

problemáticas, toda vez que la lógica esencialmente intergubernamental propia del MERCOSUR implementa un sistema de internalización al derecho nacional de las normas aprobadas en el ámbito regional bastante lento, cuando no imposible [497]. Consiste, en un sistema jurídico de integración donde las decisiones de sus órganos sólo pueden adoptarse por consenso, confiriéndose así un verdadero poder de veto a cada Estado parte. De ahí que las Decisiones que pronuncia el CMC, y las Resoluciones del GMC, tomadas por unanimidad, obligatorias para los Estados, requieren ser incorporada al derecho nacional por vía legislativa o administrativa según el procedimiento establecido por cada Estado. El POP creó un complejo procedimiento de transposición de las normas del MERCOSUR, que suscita varias dificultades relativas a la aplicación del derecho derivado[498]. Así, la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR[499] se distingue del régimen basado en la idea de supranacionalidad[500]. No obstante, algunos consideran que "la adopción del intergubernamentalismo o supranacionalismo no es una condición *sine qua non* para el éxito de una integración del bloque político. En el caso del MERCOSUR, las condiciones

---

gubernamentales y deciden por consenso. Todo ello permite a los gobiernos nacionales mantener el control del proceso. SCOTTI, Luciana B.: "El Derecho de la Integración … *op. cit.* p.77.

[497] Cfr. LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.3.En el mismo sentido, Ventura califica de "odisea" a la entrada en vigor de las normas del MERCOSUR. VENTURA, Deisy: *Asimetrías Cruzadas … op. cit.* También en este sentido MALAMUD, Andrés: "El Mercosur: … *op. cit.* p. 278 y ss. para quien el tipo extremo de intergubernamentalismo del MERCOSUR lo denomina "interpresidencialismo".

[498] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.*, pp. 43 y ss.

[499] Se puede observar una tendencia a comparar al MERCOSUR con la Unión Europea (UE) o, directamente, a tomar a la UE como referencia. Esto tiene consecuencias, en particular, cuando se tiende a focalizarse en las deficiencias respecto de la implementación de las políticas y a criticar la intergubernamentalidad del MERCOSUR. Ver BRUMAT, Leiza: "(Libre) circulación de personas … *op. cit.* pp. 10- 24.

[500] Tal como señala el laudo del Tribunal Arbitral "Ad hoc" del MERCOSUR cuando expresa que "la diferencia cualitativa que tiene el derecho comunitario europeo, de claro carácter supranacional respecto del derecho del MERCOSUR que es de índole interestatal". Laudo Tribunal Arbitral "Ad Hoc" de MERCOSUR. Montevideo, 6 de septiembre de 2006. *Controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay"*.

necesarias para la profundización del proceso de integración radican en la intrínseca características de los Estados Parte que, hasta la fecha, impidió cambios cualitativos importantes en sus instituciones"[501].

Por otro lado, la ausencia de una jurisdicción comunitaria que "uniformice el sentido y el alcance de las disposiciones jurídicas del MERCOSUR, puede dar lugar a que una misma norma regional reciba distintas interpretaciones, y hasta aplicaciones, no sólo si se compara la jurisprudencia de los tribunales internos de los Estados Parte, sino también dentro de un mismo Estado parte"[502]. Este proceso de "desinstitucionalización"[503] debilita la consolidación del bloque. Por ello, uno de los principales déficits del MERCOSUR no consiste en la falta de normativa, sino en el escaso grado de efectividad de ésta[504], tal como se observa en el compendio de instrumentos que regulan la política migratoria y la libre circulación de personas.

De allí que, desde su creación, el MERCOSUR ha atravesado ciclos de paralización y relanzamiento, sin alcanzar cambios sustanciales en su funcionamiento o en su marco regulatorio. Sin embargo, aunque el MERCOSUR no funcione todavía como un mercado común, no se puede calificar de fracaso[505], pues su importancia radica, conforme sostiene Malumud, en la paz interestatal (por haber transformado al Cono Sur en una comunidad de seguridad que aleja toda guerra posible entre sus miembros) y la democracia racional (consolidada a partir de la reducción de los presupuestos de defensa y

[501] CAICHIOLO, Ricardo: Mercosur: Limits of Regional Integration, en *Erasmus Law Review,* Volume 12 - Issue 3, 2020, p. 259.
[502] Secretaría del MERCOSUR. *Segundo informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2004).*- KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG E.V. y SECRETARÍA DEL MERCOSUR. Uruguay, 2007, p. 22. Disponible en https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ea5c840d-a81b-332f-e449-12fbf69d7783&groupId=252038
[503] MELLADO, Noemí Beatriz. "La dinámica regional frente a los desafíos de nuestro tiempo. El rol de la Ciencia Jurídica", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana,* Año 16/Nº 23, La Plata, diciembre, 2010, p. 75.
[504] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 44.
[505] Cfr. CAICHIOLO, Ricardo: Mercosur: Limits of Regional Integration, … *op. cit.* pp. 259-260.

de las reformas modernizadoras de la economía)[506]. Incluso, durante las últimas décadas en el MERCOSUR se han incorporado y jerarquizado nuevos temas y actores. Al aspecto aduanero, comercial, económico y migratorio se fueron fortaleciendo otras dimensiones inescindibles de una ciudadanía integral: la social, política, educativa, la dimensión de los derechos humanos. Cada una de ellas es analizada por distintas reuniones y grupos especializados de Ministros, Altas Autoridades y otros funcionarios, con el soporte de organismos como el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos MERCOSUR (IPPDH). Los avances en este sentido en la última década han sido significativos, tal como lo demuestran, por ejemplo, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) o el Sistema de Indicadores en Derechos Humanos (SIDH)[507]. En suma, al encontrarse el MERCOSUR todavía en una etapa anterior al mercado común propiamente dicho[508] (es decir, en una unión aduanera imperfecta) "el derecho de libre circulación se manifiesta aún incipiente, pero debe considerarse cuando se habla del avance y profundización de la integración sudamericana"[509].

---

[506] MALAMUD, Andrés: "El Mercosur: … *op. cit.* p. 280 y ss.

[507] Cfr. DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR", en *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, N° 2, 2018, pp. 328.

[508] Para algunos "el proceso de integración en el MERCOSUR se halla estancado desde hace más de una década, debatiéndose entre un Área de Libre Comercio incompleta y una Unión Aduanera imperfecta, ciclos que habrá que finiquitarlos con rapidez y orden si verdaderamente se concibe avanzar a la siguiente etapa, el Mercado Común, fase identificada por la desaparición de las barreras aduaneras, la consolidación del arancel externo común y la entronización de la libre movilidad de bienes, servicios, capital y recursos humanos por los territorios unificados". GONZÁLEZ NÚÑEZ, Alfonso: *Superar la Unión Aduanera imperfecta y avanzar hacia el Mercado Común pide la Delegación Paraguaya*. Parlasur, mayo, 2012. También en ese sentido, sostienen Juárez y Conde que "*En el MERCOSUR, con la aprobación del Código Aduanero (Dec. CMC Nro. 27/2010), que unifica los territorios aduaneros de los Estados Parte, que propicia la libre circulación de mercaderías, y que define con precisión las funciones que las Administraciones Aduaneras deben ejercer de manera uniforme, se están dando los pasos necesarios para la consolidación de la unión aduanera, última etapa en el trayecto hacia un mercado común, objetivo final establecido en el año 1991 por su norma constitutiva, el Tratado de Asunción"* JUAREZ, Héctor Hugo y CONDE, Tristán: "La importancia de las aduanas en el proceso de integración MERCOSUR", en *RSTPR* [online]. 2015, vol.3, n.6, pp.251-268.

[509] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.*, p. 70.

Así, como consecuencia de la creciente relevancia de la agenda social que experimentó el proceso de integración en la región, en diciembre de 2010, a través de la Decisión Nº 64/10 del CMC[510], el MERCOSUR estableció un Plan de Acción para avanzar en la conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Comienza un proceso cuya dinámica y resultados pretende facilitar la articulación y colaborar con la consolidación de los derechos y beneficios que les asisten a los ciudadanos de los países miembros. El MERCOSUR se propuso como objetivo de mediano y largo plazo promover la integración regional y fortalecer la identidad de sus ciudadanos[511]. Esta decisión se funda en la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los ciudadanos de los Estados Parte y en la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. Esta serie de objetivos transversales a los diferentes ámbitos institucionales del MERCOSUR debían ser alcanzados antes del 30º aniversario del bloque en el año 2021. Claro que para el 2010 no se podía prever el difícil contexto en el que se celebraría el aniversario de la firma del Tratado de Asunción, tal como se analiza más adelante.

Entre otras decisiones adoptadas en miras a intensificar la cooperación en materia migratoria, profundizar la integración regional y los compromisos existentes en el marco de la movilidad internacional de persona, el CMC aprobó en 2019 el texto del "Acuerdo Operativo para la Implementación de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria entre los Estados Parte del MERCOSUR"[512], por el cual se reconoce "la necesidad e importancia de intensificar la cooperación en materia migratoria, profundizando la integración regional y los compromisos existentes en el marco de la movilidad internacional

[510] *Decisión del CMC 64/10 sobre "Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Plan de Acción".* Texto actualizado conforme *Decisión del CMC 32/17 sobre "Actualización de la Decisión CMC N° 64/10".*

[511] DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit.* p. 326.

[512] *Decisión del CMC 02/19 sobre "Acuerdo Operativo para la Implementación de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria entre los Estados Partes del MERCOSUR".*

de personas". Si bien este Acuerdo aún no ha entrado en vigor, "su redacción señala la profundización de la cooperación regional en materia de migración e intercambio de información"[513].

Sin embargo, durante los años que transcurrieron entre el 2010 y el 2021, el MERCOSUR atravesó diversas crisis políticas, presupuestarias, comerciales, estructurales, sanitarias, entre otras. Fue afectado particularmente por las derivas autoritarias de los gobiernos nacionales de algunos de los Estados Parte, por sus posturas aislacionistas nacionales, por la falta de consenso en los ámbitos de decisión regionales y por la limitación en la asignación de recursos, tal como indica Ferreira Da Silva[514]. En los últimos años, además de los problemas estructurales que ya enfrentaba, en marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que una nueva enfermedad ocasionada por el coronavirus (COVID-19) era caracterizada como una pandemia[515], por ello, declaró una emergencia sanitaria mundial. Esta situación hizo que cada uno de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR ordenaran cerrar sus fronteras para evitar la trasmisión del COVID-19 entre su población. Se trataba de una medida de excepción sin precedentes en la historia desde que se originó el MERCOSUR. Si bien la situación generó incertidumbre respecto de las medidas de movilidad, salud y seguridad en la región, desde un primer momento, las respuestas políticas se concentraron en disminuir la movilidad de las personas para reducir los contagios. Es decir que, se estableció una política conjunta concreta a nivel regional para regular el movimiento de personas, en particular, o para combatir la pandemia, en general. Pero, tal como se cuestionaba Oddone, Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del MERCOSUR, ¿por cuánto tiempo se puede extender esta

[513] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.14.
[514] *Ibidem,* p.15.
[515] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS), "La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia", publicado el 12 de marzo de 2020.

medida? En particular, "porque sin cruzar las fronteras no hay integración posible"[516].

En aquellos momentos en los que el mundo se enfrentó a una situación particular, el MERCOSUR se replanteó algunos objetivos en virtud de una agenda previa al COVID-19 para darle continuidad, solo que se debatía cómo y cuándo llevarla a cabo. En ese sentido, en la Declaración conjunta de Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR en ocasión de la LVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, celebrada por videoconferencia el 2 de julio de 2020, los Jefes de Estado reafirmaron "el compromiso fundamental del MERCOSUR con la democracia, el respeto a los derechos humanos, el estado de derecho, el desarrollo económico y social y la promoción de la cooperación y la solidaridad entre los países del bloque" [517].

Asimismo, coincidieron en la importancia de buscar mecanismos que permitan articular políticas conjuntas para hacer frente a los retos económicos y sociales derivados de la pandemia por la COVID-19, toda vez que el efecto transnacional de las enfermedades no reconoce de límites ni fronteras nacionales. Por lo tanto, surge la necesidad de buscar acciones coordinadas conjuntas para evitar medidas contradictorias o la pérdida de eficacia de los recursos contra la pandemia. En ese sentido, se aprobó la ampliación del proyecto Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) "Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud", con el objetivo de fortalecer las capacidades diagnósticas para el control epidemiológico e intensificar el apoyo a los sistemas de salud pública del MERCOSUR en la lucha contra el COVID-19. También se adoptaron otras medidas que consistían en

[516] ODDONE, Nahuel: "Sin cruzar las fronteras no hay integración posible: países + integrados, personas + protegidas", en *Recíprocamente, Cohesión Social en Europa y América Latina,* Eurosocial, N° 02, 2020, p. 36. Disponible en https://eurosocial.eu/reciprocamente/sin-cruzar-las-fronteras-no-hay-integracion-posible-paises-integrados-personas-protegidas/

[517] *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur.* LVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 2 de julio de 2020, celebrada por videoconferencia .

compartir información y estadísticas acerca de la evolución de la Covid-19, el retorno de los ciudadanos a sus respectivos Estados de origen, la posibilidad de adoptar medidas en las fronteras y garantizar el movimiento de mercaderías.

Luego, durante la LVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, celebrada también por videoconferencia el 16 de diciembre de 2020, los Jefes de Estado, además de destacar la importancia de la CSM como un espacio para compartir información en torno al impacto de la pandemia por la COVID-19 en los migrantes, advirtieron la relevancia y el aporte del "Proceso de Quito". Se trata de una iniciativa intergubernamental destinada a crear un espacio para intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular y coordinar una respuesta regional con respecto a la crisis migratoria y de refugiados de ciudadanos venezolanos en la región[518].

Conforme indican Coletti y Oddone, luego del estudio realizado en ciudades fronterizas del MERCOSUR, "la reacción ante los desafíos impuestos por la pandemia incrementó la relevancia de coordinar acciones en frontera y asegurar la cohesión social en las zonas fronterizas como forma de superar la brecha"[519]. En un mismo sentido, señala Moure Pino[520] que en América Latina resultaba vital "restaurar la confianza de los ciudadanos en sus Estados e instituciones para que así se sigan promoviendo y protegiendo los derechos humanos, la igualdad de género, la cohesión social y la demanda de calidad de los servicios públicos de salud". Precisamente, la situación que provocó la pandemia en la región "ha demostrado la necesidad de enfrentar entre los

[518] *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte y Estados Asociados del Mercosur.* LVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 16 de diciembre de 2020, celebrada por videoconferencia.
[519] ODDONE, Nahuel y VAZQUEZ, Fabricio: "Impacto de covid-19 sobre los medios de vida en las juventudes de ciudades fronterizas del Mercosur: una caracterización", en *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, Nº 9, diciembre de 2021.
[520] MOURE PINO, Ana María: *Escenarios post-COVID 19: El desarrollo sostenible después de la pandemia*. PÓLEMOS. Perú, 2020.

países de manera más eficiente sus intereses comunes, a través de la cooperación y la coordinación de ayuda mutua".

En otras palabras, se aprecia la necesidad de fortalecer la integración regional como uno de los caminos para superar las dificultades de la emergencia que precisamente obligó a cerrar las fronteras de los países como uno de sus aspectos más paradigmáticos. Esta situación exige acciones que permitan identificar las mejoras necesarias para la gestión migratoria de la región y remover los obstáculos que impiden la efectiva implementación de la normativa sobre circulación de personas, en miras a contribuir con la agenda de la integración regional.

En este contexto, mientras corría el segundo año de la pandemia por la COVID-19, en una clara demostración de resistencia, se presentó el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR durante el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la República Argentina, con motivo de celebrar el 30° aniversario del Tratado de Asunción (1991 – 2021). Tal como se expone en el último apartado de este capítulo, el Estatuto reúne los derechos y beneficios para nacionales y residentes de los Estados Parte que se fueron alcanzando durante los 30 años de integración regional, abordados desde una perspectiva transversal de Derechos Humanos, igualdad y no discriminación.

Resulta claro que, durante la última década, la ampliación de la agenda MERCOSUR consistió en un impulso decidido hacia la construcción de una "ciudadanía del MERCOSUR"[521], concepto atravesado por distintos planos de abordaje que abarcan los aspectos normativos, institucionales, sociales, históricos, etc. En estos últimos años ha habido avances en materia de reconocimiento de títulos y de movilidad de docentes y estudiantes universitarios, en temas previsionales y laborales, en la patente MERCOSUR,

[521] Cfr. WILSON, Melisa Solange: "El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía … *op. cit.* p. 44. DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit*. pp. 326-332.

entre otras cuestiones. También se pueden considerar otros logros previos que impactan positivamente en la construcción de derechos para los ciudadanos regionales, como es el caso del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, al cual se analiza expresamente en el capítulo siguiente, o los acuerdos de reconocimiento de estudios primarios y secundarios y de estudios secundarios técnicos[522].

Ahora bien, a diferencia de la relevancia de la agenda social y ciudadana, el resultado del análisis de estos 30 años desde un punto de vista económico, esto es, enfocado a fomentar la apertura de mercados y a incrementar el intercambio comercial entre los socios, resulta escaso, como indica Bertoni[523], en cuanto a la armonización de tarifas, aranceles, la existencia de gravámenes y la persistencia de diversas trabas al comercio de distinta índole.

Precisamente, esas demoras y el exiguo crecimiento económico comercial del espacio integrado que registra constantes divergencias, en parte guiadas por estrategias político-económicas diferenciadas de cada uno de los Estados Parte, se convierten en un factor que impide la concreción de una estrategia conjunta que permita avanzar sostenidamente en el proceso de integración. En coincidencia con la autora mencionada, esas son algunas de las causas que distraen la atención en la necesidad de afianzar los principios esenciales de toda integración económica, como el de cooperación, reciprocidad y, entre otros, pero en particular, el de libre circulación.

Por ello, la libre circulación de personas ha tenido un desarrollo limitado en el MERCOSUR durante estos 30 años, de alguna manera como consecuencia de los escasos y lentos avances del proceso de integración en otras áreas.

---

[522] *Ibidem,* pp. 327-328.
[523] BERTONI, Liliana: "En su 30 aniversario … *op. cit.* pp. 79 - 80.

2. El Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR

El órgano máximo de la estructura institucional del MERCOSUR es el Consejo del Mercado Común (CMC), al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción. El 17 de diciembre de 1996, con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional, se crea la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados (RMI)[524], ámbito específico del MERCOSUR para el debate de las cuestiones de seguridad, las políticas migratorias, y otros temas de competencia de estas carteras ministeriales. Es decir, se constituye el ámbito en el cual los Estados que componen el bloque regional debaten y coordinan medidas migratorias, desde cuestiones operativas hasta la definición de políticas regionales sobre la materia[525]. En la RMIM participan los doce Estados suramericanos: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela[526] en calidad de Estados Parte del MERCOSUR; y Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Surinam y Guyana en condición de Estados Asociados.

Durante los primeros años, la RMI aborda las cuestiones migratorias principalmente desde una visión securitista, circunstancia que lógicamente moldeaba e influenciaba la óptica de abordaje del tema migratorio[527], constituyéndose en su competencia primaria[528]. Entre 1998 y 2003, el

[524] *Decisión del CMC 07/96 Reunión de Ministros del Interior y de Seguridad.*
[525] ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.* pp. 37 y ss.
[526] Atento que Venezuela se encuentra suspendida en el MERCOSUR, también lo está en la RMIM.
[527] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.19.
[528] Al respecto, dichos autores entienden que la concepción de las fronteras y los movimientos que se dan continuamente en la región, como espacios de amenaza a la seguridad nacional, no ya por hipótesis de conflictos con Estados vecinos -que afortunadamente se fueron desactivando casi en su totalidad en la región- sino por ser zonas vulnerables al accionar del crimen organizado transnacional, está latente en el discurso que suele retomarse cíclicamente

tratamiento de las cuestiones migratorias se llevó a cabo en la Comisión Técnica y, dentro de ella, en el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio. La Comisión Técnica se compone de funcionarios de seguridad, cuya tarea primordial es analizar los resultados de las negociaciones de sus grupos de trabajo y encauzarlos a la firma de los Ministros del Interior. Desde el punto de vista de la seguridad fue abordada la problemática en todas las normativas migratorias vigentes por entonces en la región.

Recién el 21 de noviembre de 2003 se produce un cambio sustancial en el tratamiento de la temática migratoria. En el marco de la XIV Reunión de Ministros del Interior y Seguridad, se crea el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM)[529]. A diferencia del Grupo Especializado Migratorio, el FEM depende directamente de la RMI, por lo tanto, sus documentos no deben pasar por la Comisión Técnica antes de llegar a la firma de los Ministros. Esta creación supone un avance en la institucionalidad del tratamiento de las cuestiones migratorias, que pasan a convertirse en un pilar fundamental de la construcción del MERCOSUR Social y Político[530].

El FEM no sólo ha resaltado la importancia de los temas migratorios en el bloque regional y la necesidad de centrar la problemática en una sola estructura institucional para darle un tratamiento desde un enfoque de derechos, sino que potenció el enfoque de derechos humanos en el abordaje de los temas migratorios, dando continuidad al cambio que comenzó a gestarse con el Grupo Especializado Migratorio, pasando de una perspectiva de seguridad a un abordaje de la temática como una cuestión social[531]. Se establece entonces

---

en la agenda de las políticas de seguridad. LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.5.

[529] *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM).* Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/

[530] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.6.

[531] En este sentido ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.*, pp. 35 y cc.; SOTO, Alfredo Mario: "La circulación de personas e inmigración en el MERCOSUR", en *Manual de*

como el espacio regional de mayor relevancia, dinamismo y periodicidad en el tratamiento y gestión de las migraciones internacionales en los últimos años.

Entre sus objetivos y atribuciones se resaltan: I) estudiar los impactos de las migraciones regionales y extra regionales en el desarrollo de los Estados Parte y Asociados; II) analizar y presentar propuestas o recomendaciones sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria; III) elaborar acciones regionales para el mejoramiento de la gobernabilidad migratoria; etc. Los lineamientos de trabajo para las acciones del FEM se encuentran en diferentes instrumentos como en la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios de 2004, la Declaración de Asunción en materia de Tráfico de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de 2001, el Plan de Acción de Puerto Vallarta de 2018 firmado entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, las declaraciones y programas del Proceso de Quito sobre movilidad humana de nacionales venezolanos desde 2018, los acuerdos adoptados por el CMC en materia migratoria, los tratados y normas que componen el derecho originario del MERCOSUR, entre otros. Asimismo, entre los logros obtenidos por el FEM se destaca la elaboración y suscripción de un importante número de acuerdos migratorios que abordan diversas problemáticas, con seguimiento constante de su implementación y de la adhesión de los Estados Asociados al bloque a modo de ampliar y acelerar la implementación efectiva de los mismos[532].

Las conclusiones, recomendaciones, iniciativas o proyectos de acuerdos que realice el FEM se adoptan por consenso y se elevan a la RMI para su consideración, evaluación y posterior aprobación en ocasión de su sesión ordinaria. Luego, son elevados al Consejo Mercado Común para que se transformen en normativa MERCOSUR, sentando las bases de consenso sobre política migratoria en América del Sur. La temática migratoria sigue estando

---

Derecho de la Integración, SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, p. 333.

[532] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 35.

presente en otros ámbitos del MERCOSUR que la abordan desde sus competencias específicas, como es el caso del Subgrupo de Trabajo 10 del GMC o la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR. Aunque desde estos organismos no pueden surgir decisiones que tengan incidencia directa e inmediata en la política estrictamente migratoria de los Estados de la región, si pueden y deben efectuar su aporte en relación con la construcción de la libre circulación de personas[533].

El FEM, como indica Pérez Esquivel[534], surgió con la "función de consolidar un proceso de integración migratoria con enfoque de derechos humanos, teniendo como eje el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y la búsqueda de nuevos consensos y normativas regionales". En este sentido, varios han sido los hitos migratorios alcanzados desde el MERCOSUR con participación del FEM como, por ejemplo, la solicitud de opinión consultiva conjunta que los Estados Parte realizaron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de niñez migrante en el año 2011[535] (sobre la cual se hace expresa referencia en el apartado 5 del capítulo siguiente). Por otro lado, a través del trabajo conjunto entre OIM y el FEM, en 2021 se publicó de manera conjunta un informe anual con estadísticas claves sobre la migración en América del Sur, en que se reúnen

[533] Con motivo del trigésimo aniversario del MERCOSUR, se presentó la "Memoria Institucional del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados", en la cual se refleja el trabajo de los organismos migratorios en la búsqueda de soluciones duraderas y en la ampliación de derechos de quienes deciden radicarse fuera de su país de origen. *Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados*. Reunión de Ministros del Interior y Seguridad Memoria Institucional. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_fem_10-05-21.pdf

[534] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 36.

[535] Opinión Consultiva N° 21/2014 OC- 21/14 de 19 de agosto de 2014. *Derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración y/o la necesidad de protección internacional*, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Puede consultarse a PALUMMO, Javier: "Niñez migrante: la construcción de estándares para la protección de derechos en el ámbito del MERCOSUR", en *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 49 - 55.

datos oficiales actualizados sobre los principales patrones migratorios de la región[536].

A nivel regional, el MERCOSUR comparte un histórico ámbito de articulación regional en materia migratoria con la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)[537]. Como fuera descripto con anterioridad, se trata de un proceso consultivo no vinculante de cooperación regional, en el cual se discuten posiciones acerca de los diferentes aspectos sobre la temática migratoria. Además, se intercambian experiencias y se aconsejan buenas prácticas que suelen servir como base para el tratamiento de los temas migratorios abordados por la RMI del MERCOSUR y Estados Asociados[538].

Después de cierto tiempo, el FEM se ha convertido en un espacio clave para la construcción de la Ciudadanía MERCOSUR, mediante la permanente búsqueda de consensos con el fin de establecer normativas regionales que faciliten la movilidad humana en el espacio integrado[539].

3. Principales instrumentos sobre movilidad regional en el MERCOSUR

En el MERCOSUR se han aprobado una serie de normas que han logrado su entrada en vigor mediante la ratificación de los Estados Parte y, en algunos casos, de sus Asociados, tendientes a favorecer la movilidad de personas y su residencia en el espacio regional, resultando conveniente fijar estándares comunes en base a la reciprocidad y en beneficio de los ciudadanos de la región.

---

[536] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 41.
[537] *Ibidem,* p. 44.
[538] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p. 6 y 7.
[539] *Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM)* https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur

Para analizar en particular la normativa sobre la libre circulación de personas y residencia en el MERCOSUR resulta oportuno realizar algunas consideraciones previas. En primer lugar, tanto para las mercancías, los capitales y los servicios como para la libre circulación de personas, se distingue una doble dimensión: la dimensión interna o circulación de personas entre los Estados Parte y la dimensión externa o circulación de personas entre Estados Parte y terceros Estados. La diferencia con la libre circulación de mercancías radica en que ambas dimensiones suelen aparecer reglamentadas casi integralmente por el derecho comunitario, mientras que, en la libre circulación de personas, existe una buena parte relativa a la entrada y permanencia de los nacionales de terceros Estados (dimensión externa) que sigue reservada a la competencia soberana de los Estados. En segundo lugar, la libre circulación de personas en su acepción más amplia incluye la libertad de desplazamiento (acepción estricta), como así también, los derechos de residencia, el acceso al mercado de trabajo y de establecimiento. En tercer lugar, la existencia de un espacio de libre circulación no es sinónimo de desaparición de fronteras ni de su control, sino de armonización de reglas de cruce y control fronterizos[540].

La normativa sobre libre circulación de personas en el MERCOSUR se centra de forma casi exclusiva sobre los movimientos realizados por los nacionales y/o los extranjeros con residencia legal en los Estados Parte y asociados cuando se desplazan dentro del territorio de la zona integrada. Esto es, en el ámbito personal del derecho de libre circulación (en sentido estricto y amplio)[541].

[540] LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p.19.

[541]En la Unión Europea resulta más restricto, pues no se aplica a los extracomunitarios. En el caso de la Unión Europea, se desplazaron desde el centro hacia la periferia de la zona integrada y cooperación operativa. De hecho, la libre circulación de personas se logró mediante la abolición gradual de los controles aduaneros y policiales con vistas a la creación, en el seno del mercado único, de un espacio sin fronteras interiores ("espacio Schengen") a cambio de una frontera exterior común; la unificación de normas y procedimientos sobre el cruce de las fronteras, la instauración de un sistema integrado para su gestión y la armonización de las

A continuación, se presentan los principales instrumentos producidos en el ámbito de la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados (RMI), como así también del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (CMC), de la la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) y el Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC), por considerar los aportes más importantes en el tratamiento de la materia migratoria en el ámbito regional, el avance hacia el objetivo de la libre circulación y el proceso de construcción de una ciudadanía regional. Para ello, el abordaje normativo sobre libre circulación de personas que se propone se sistematiza de acuerdo con los siguientes ejes temáticos[542]: facilitación de trámites migratorios; movilidad de trabajadores; movilidad de profesionales, personas de negocios y técnicos; movilidad de estudiantes y académicos y reconocimiento general de derechos ciudadanos. De acuerdo con este análisis normativo, en general se observa que se reconoce a los nacionales de los Estados Parte una situación más ventajosa en relación con la de los extranjeros.

3.1. Facilitación de trámites migratorios

3.1.1. Acuerdos sobre Tránsito Vecinal Fronterizo en el MERCOSUR

Dado que la cercanía y las características comunes que comparten la gran mayoría de las ciudades de frontera en el espacio territorial del MERCOSUR, se facilita el intercambio y los vínculos que permiten alcanzar los objetivos propuestos en beneficio de sus ciudadanos[543]. Por ello, en materia de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), el CMC aprobó en el marco de sus XVII y XVIII

---

condiciones de entrada y visados para estancias cortas (no superiores a tres meses en períodos de seis meses) y tránsito; como así también, la adopción de "medidas de acompañamiento" destinadas a compensar la apertura de las fronteras internas y para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada transnacional. Conf. LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p.17.

[542] PASTORE, Oscar (Dir.): *Relevamiento de la normativa sobre libre circulación de personas en el MERCOSUR*. Secretaría del MERCOSUR, 2016..

[543] Cfr. WILSON, Melisa Solange: "El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía … *op. cit.* p.51.

Reuniones, diciembre 1999 y junio de 2000 respectivamente, cuatro proyectos de Acuerdos, elevados por la RMI[544].

En ellos se establece que los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del MERCOSUR que tengan domicilio en localidades contiguas de dos o más Estados Parte, podrán obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), la cual habilita a su titular a cruzar la frontera con destino a la localidad contigua del país vecino mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias. Así se "favorece la movilidad de las personas que residan en zonas de frontera, permitiéndoles desplazarse hacia el Estado aledaño mediante un mecanismo simplificado de cruce del puesto de control migratorio"[545]. Una vez que cruza la frontera, el titular de la Credencial TVF puede circular libremente dentro del área de cobertura geográfica delimitada por un plazo de permanencia de setenta y dos horas. La efectivización de la credencial depende de acuerdos bilaterales entre los Estados Parte que comparten frontera y que identifican una serie de "ciudades gemelas"[546]. Entre algunas localidades fronterizas vecinas se encuentran: Posadas/ Encarnación, Puerto Iguazú / Foz do Iguaçu, San Javier / Porto Xavier. Así, estas zonas y

[544] Desde el 18/10/2006, se encuentra vigente la Decisión CMC 18/99 sobre "Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR", la Decisión CMC 19/99 sobre "Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile", la Decisión CMC 14/00 sobre "Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR" y la Decisión CMC 15/00 sobre "Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

[545] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales en el MERCOSUR", en *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica,* editor TREMOLADA ÁLVAREZ, Eric; ARLETTAZ, Fernando [y otros]. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2015, p.247.

[546] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.7.

demás límites territoriales se transforman de "áreas de frontera" a "áreas de integración"[547].

Cabe destacar que en la XCV Sesión Ordinaria del Parlamento del MERCOSUR, que se llevó a cabo en Itaipú Binacional, en Foz do Iguazú, se aprobó la creación de la Comisión Temporal de Integración Fronteriza, la cual surgió a raíz de la propuesta de realizar una Audiencia Pública sobre "Fronteras y Gestión Coordinada: Infraestructura, logística y libre circulación de personas en el MERCOSUR". La misma tuvo por objetivo abordar algunas de las diversas problemáticas que existen en la triple frontera y en otros pasos fronterizos del MERCOSUR. En la Audiencia Pública se llevó a cabo un importante debate sobre el libre tránsito de personas y mercancías en el MERCOSUR. En esa ocasión, Parlamentarios de todas las delegaciones reconocieron la importancia de crear esa Comisión Temporaria, toda vez que implica "el comienzo de soluciones reales y prácticas para la población, y que solo a través de la unión y la libre circulación se alcanzará la verdadera integración"[548].

3.1.2. Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos

Se encuentran vigentes desde el 14 de diciembre de 2000, la Decisión CMC 44/00, "Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Parte del MERCOSUR", y la Decisión CMC 45/00, "Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

---

[547] BERTONCELLO, Rodolfo: "La movilidad territorial de la población: notas para la reflexión" en *II Jornadas Argentinas de la Población AEPA*. Dirección Publicaciones de la Secretaria Parlamentaria del Senado, Buenos Aires, 1995, p. 87. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p.47.

[548] *Parlamento del MERCOSUR. XCV Sesión Plenaria aprueba la creación de la Comisión de Integración Fronteriza y Declaración sobre Venezuela*.

Los ciudadanos de los Estados Parte que han suscripto estos Acuerdos no necesitan hacer traducir sus documentos del portugués al español o viceversa, pudiendo presentar los mismos en su idioma original.

3.1.3. Instalación de canales privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En el marco de la XIX Reunión del CMC, celebrada en Florianópolis, Brasil el 14 de diciembre de 2009, se aprueba la iniciativa de la RMI[549] que establece la instalación de canales privilegiados para la entrada de nacionales de los Estados Parte, Bolivia y Chile en aeropuertos, promoviendo el trato preferencial y acelerado de estos flujos regionales. La implementación en la práctica de estos canales privilegiados ha quedado supeditada a las decisiones administrativas y de logística propia de cada terminal aeroportuaria, más allá, incluso, de la voluntad política de los Estados firmantes[550].

3.1.4. Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados

La RMI elevó al CMC el proyecto de Acuerdo, que fue aprobado en el marco de la XXX Reunión del CMC, celebrada en Córdoba, Argentina, el 20 de julio de 2006[551]. El Acuerdo establece un estándar común en base a la reciprocidad y en beneficio de los ciudadanos de la región, por medio de la obligación de los Estados de otorgar un plazo de permanencia de 90 días a los

[549] Desde el 29/07/12, se encuentran vigentes la Decisión CMC 46/00 sobre **"**Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR" y la Decisión CMC 47/00 sobre "Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

[550] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.8.

[551] Decisión CMC 10/06 sobre "Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados", y el Acuerdo RMI N° 03/06 referido al "Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados".

nacionales de los mismos, que sean admitidos para ingresar al territorio de alguno de ellos en calidad de turistas. Asimismo, los Estados conservan el derecho de no admitir el ingreso de personas a sus territorios, de conformidad a lo establecido en sus legislaciones internas.

Este Acuerdo fue modificado en 2014, en el marco de la Reunión XLVII del CMC realizada en Paraná[552]. La modificación contempla la prórroga de la permanencia que se otorga por razones de turismo en los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, con el propósito de unificar dicho criterio entre los países firmantes y establecer un régimen armonizado que estimule y facilite el tránsito de personas en la región[553].

Si bien, como norma MERCOSUR no se encuentra vigente, sí lo está como Acuerdo Interministerial hasta su incorporación como norma CMC MERCOSUR.

3.1.5. Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR

En la XXXV Reunión del CMC, celebrada en San Miguel de Tucumán, Argentina, el 1 de julio de 2008[554] fue aprobado el Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR que reconoce la validez de los documentos de identificación personal (cédula de identidad, documento de identidad, etc.) de cada Estado Parte y Asociado del MERCOSUR como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares por el territorio de estos. Estipula que los extranjeros con residencia

[552] Decisión CMC N° 36/14 aprobatoria del Acuerdo Modificatorio del Acuerdo para la Concesión de un Plazo de 90 días a los turistas nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados del 16 de diciembre de 2014.
[553] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.11.
[554] Decisión CMC 18/08 sobre "Acuerdo sobre Documentos de viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados asociados del 1 de julio de 2008" y Decisión CMC Nº 14/11 sobre "Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados del 28 de junio de 2011". Entra en vigor para todos los países signatarios durante la Cumbre Presidencial realizada en julio de 2008 en San Miguel de Tucumán, Argentina.

regular en algún Estado Parte o Asociado del MERCOSUR pueden transitar con los documentos de viaje válidos por el territorio de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, siempre que, por motivo de su nacionalidad, la visa consular no fuese requisito en el Estado al cual ingresa. En este último supuesto debe utilizar el pasaporte de su nacionalidad y visado correspondiente.

Cabe destacar que, en uno de sus considerandos, los Estados firmantes ratifican la pretensión de generar las condiciones para la libre circulación de las personas en el ámbito comunitario[555].

Este Acuerdo fue modificado en el marco de la Reunión XLI del CMC, que se realizó en Asunción en el 2011[556]. Posteriormente, en la Reunión XLVII del CMC, realizada en Paraná en 2014[557], se modificó por medio de la actualización del listado de documentos de viaje vigentes de los Estados Parte y Asociados.

Finalmente, en el marco de la XXXVII RMI, celebrada en noviembre de 2015 en Asunción del Paraguay[558], en la cual se actualiza también el listado de documentos de viaje vigentes e incorpora el listado de los Documentos de Retorno emitidos por las representaciones consulares de los Estados Parte o Asociados a sus nacionales por razones de hurto, pérdida o extravío de sus documentos de viaje, a efectos de transitar por el territorio de otro/s Estado/s Parte/s o Asociado/s con el único propósito de que su titular pueda retornar al país de su nacionalidad, sin necesidad de visa consular previa.

---

[555] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.11.

[556] Decisión del CMC Nº 14/11 aprobatoria del Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados del 28 de junio de 2011. Mediante Decisión CMC 21/12 se adhieren Colombia, Ecuador y Venezuela.

[557] Decisión del CMC Nº 37/14 aprobatoria del Segundo Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados del 16 de diciembre de 2014.

[558] Decisión del CMC Nº 46/15 aprobatoria del Acuerdo sobre Documentos de Viaje y de Retorno de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados del 20 de diciembre de 2015.

3.1.6. Acuerdo sobre simplificación de legalizaciones entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados

En el marco de la XXV RMI, celebrada en mayo de 2009 en Asunción, se puso a consideración del CMC este Acuerdo[559] para la implementación de un mecanismo de legalización de documentos tendiente a la agilización y simplificación de los trámites migratorios y de identificación de los nacionales de los países que integran el MERCOSUR, ofreciendo al migrante alternativas sencillas para la validez de su documentación personal. Aplicable a los documentos expedidos en el territorio de una de las Partes, que deban ser presentados por nacionales de las Partes en territorio de la otra, o ante sus agentes diplomáticos o consulares.

Las Partes pueden eximir de toda forma de intervención consular a los documentos que deban ser presentados ante una de las Partes para trámites migratorios y de posterior identificación. La única formalidad que se exige para la legalización de estos documentos es un sello con condiciones de seguridad, que debe ser estampado gratuitamente en el cuerpo del mismo documento por la Cancillería de la Parte donde el documento se haya originado[560].

3.1.7. Complementación del "Acuerdo de Recife" en materia migratoria

La RMI elevó al CMC el proyecto de Acuerdo, aprobado en el marco de la XLIII Reunión del CMC, celebrada en 2012 en Mendoza, Argentina[561]. Este instrumento perfecciona el "Acuerdo de Recife", aprobado por el CMC en el año

[559] XXV Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en Asunción el 29 de mayo de 2009 (MERCOSUR/RMI/ACUERDO N° 1/09)
[560] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.11.
[561] Decisión del CMC Nº 07/12 aprobatoria de la Complementación del "Acuerdo de Recife" en materia migratoria del 29 de junio de 2012.

1993[562] y protocolizado en la ALADI al año siguiente como un Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio.

El "Acuerdo de Recife" tiene como objetivo mejorar y agilizar los controles de frontera por medio de la implementación del control integrado en algunos puntos de frontera. El control integrado es la actividad realizada en uno o más lugares por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control (Migraciones, Sanidad, Seguridad, Aduana), utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea. Permite un avance importante en términos de aumentos de eficiencia y agilización de los controles, ya que los tiempos necesarios para los trámites y controles fronterizos de las personas y de las mercancías pueden ser reducidos considerablemente[563].

Luego se aprueban algunas modificaciones al "Acuerdo de Recife" definiéndose el actual texto[564] y el Primer Protocolo Adicional[565]. Estas modificaciones perfeccionan la normativa preexistente, dado que precisa algunos aspectos de jurisdicción territorial entre el Estado sede y el de entrada, amplía su cobertura temática hacia ámbitos relacionados con la instalación de sistemas de comunicación telefónica y de transmisión de datos.

La complementación del "Acuerdo de Recife" en materia migratoria aporta como novedoso el establecimiento de la modalidad de control integrado por reconocimiento recíproco de competencias. Ello implica la actividad de control integrado realizada por los funcionarios migratorios de un Estado bajo supervisión del otro, previo reconocimiento mutuo y expreso de las

[562] Decisión del CMC Nº 05/93 aprobatoria del Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio denominado "Acuerdo de Recife" del 1 de julio de 1993.
[563] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.12.
[564] Decisión del CMC Nº 04/00 aprobatoria del Acuerdo de Recife del 29 de junio de 2000.
[565] Decisión del CMC Nº 05/00 aprobatoria del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife del 29 de junio de 2000.

competencias de control migratorio definidas por las autoridades migratorias de las Partes, en base a criterios y principios establecidos de común acuerdo. El objetivo inmediato que se busca lograr con este instrumento es la agilización y optimización de los trámites migratorios, reducción de tiempos y la utilización eficiente de los recursos humanos e infraestructura disponible en los puestos de control fronterizo.

Resulta significativo este Acuerdo porque lleva las políticas de control de fronteras a la esfera regional, cuando tradicionalmente son asignadas a la esfera nacional y a la soberanía de los Estados. Por ello, es considerado un aporte exitoso en materia de regulación de la migración en el bloque[566].

3.1.8. Acuerdo sobre Registración Migratoria Electrónica

La RMI elevó el proyecto de este Acuerdo que fue aprobado en la XLIX Reunión del CMC, celebrada en Asunción, el 20 de diciembre de 2015[567]. De esta manera se aprueba la modalidad de registración migratoria electrónica de los datos de las personas que se someten al control migratorio por parte de los organismos que realizan el control de tránsito internacional de personas en la región.

Esta modalidad podrá ser progresivamente implementada en sustitución del formato físico, en las fronteras donde existan puestos de control de tránsito internacional aéreo, fluvial, marítimo y/o terrestre de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. En tal sentido, la presentación de la Tarjeta de Entrada/Salida (TES) y/o del registro con formato papel utilizado seguirá siendo

[566] Cfr. FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* pp. 11 y 12.
[567] Decisión del CMC Nº 53/15 aprobatoria del Acuerdo sobre Registración Migratoria Electrónica.

de uso en aquellos casos en que el organismo de control migratorio no cuente con registración migratoria electrónica en el paso fronterizo que se trate[568].

3.2. Movilidad de trabajadores

3.2.1. Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el MERCOSUR

Se resalta en materia de circulación de trabajadores del MERCOSUR, la vigencia de la Resolución del GMC N°11 del 10 de julio de 2013 que establece el "Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el MERCOSUR". Este Plan fue producido en el seno del Subgrupo de Trabajo 10 "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social" (SGT0), el cual trabaja la temática desde su creación. Señala Litterio y García que, "más allá de no tener efectos prácticos inmediatos, es un esfuerzo para mantener y profundizar el abordaje de la circulación de trabajadores en la agenda laboral regional". Incluso, destacan que "la apelación a la construcción de una "identidad laboral del MERCOSUR" como objetivo del proceso de integración da cuenta de una voluntad política de diferenciar a la región en el tratamiento de los temas laborales y explicitar su compromiso con la defensa y promoción del trabajo decente, en los términos definidos por la Organización Internacional del Trabajo"[569].

El Plan tiene como objetivo general desarrollar acciones de aplicación progresiva, tendientes a facilitar la circulación de trabajadores del MERCOSUR, de conformidad con lo establecido en la Declaración Sociolaboral[570] y en el

[568] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.12.
[569] *Ibidem,* p.14.
[570] En la cumbre regional celebrada en la ciudad de Brasilia, en julio de 2015, conforme lo establecido en el artículo 24 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, los Estados Parte procedieron a la revisión de la Declaración firmada el 10 de diciembre de 1998. Se comprometieron a respetar los derechos fundamentales contenidos en la misma, así como a promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, las convenciones internacionales de trabajo ratificadas, los contratos, convenios y acuerdos colectivos de trabajo y los actos normativos del MERCOSUR pertinentes a estos derechos

Acuerdo de residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y en demás instrumentos regionales que tienen relación con el tema. Se desarrolla sobre dos ejes temáticos: la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR y la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR en zonas de frontera.

En cada eje se trabajan distintas dimensiones: normativa, cooperación interinstitucional, empleo, seguridad social, trabajos temporarios en los Estados Parte, rol de los actores sociales y difusión, sensibilización y concientización de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR. Además, cada una de estas dimensiones comprende objetivos específicos con sus respectivas acciones o tareas, que deberán irse trabajando en el seno del SGT10 de forma articulada con otras instancias del MERCOSUR con competencia en las temáticas, buscando lograr la transversalización en el abordaje de la problemática, única estrategia con posibilidades de alcanzar resultados concretos.

3.2.2. Declaración de los Ministros de Trabajo contra la trata de personas y el trabajo forzoso en el MERCOSUR

Esta Declaración fue suscrita el 26 de junio de 2015 en Brasilia. Entre sus propósitos destaca el rol fundamental que los Ministerios de Trabajo tienen en la prevención y detección de casos de explotación laboral a través de la inspección del trabajo y en la reinserción laboral de sus víctimas.

---

fundamentales. En la misma, se propone fortalecer los esfuerzos en la perspectiva de consolidar el empleo y el trabajo decente como elemento de dirección de un proceso de integración regional con equidad y justicia social, profundizando los derechos laborales y sociales. La nueva Declaración Sociolaboral reafirma el compromiso de afianzar la continuidad del diálogo social y del tripartismo como mecanismo indispensable para generar los consensos necesarios al ejercicio de la gobernabilidad democrática. Asimismo, los Estados Parte se comprometen en la Declaración a fomentar el diálogo social en el ámbito nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables para el crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y para la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos. Secretaría del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica, *MERCOSUR: Estructura y Agenda,* Montevideo. 2015. Disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7338/1/mercosur_academico_final_es_web.pdf.

En la Declaración se advierte sobre la necesidad de la articulación interinstitucional y con los actores sociales, para el combatir la trata de personas y el trabajo forzoso. Asimismo, insta al SGT10 a la elaboración de un Plan Regional en la materia.

Asimismo, algunos autores[571] presentan una guía de buenas prácticas para el reconocimiento y concreción de la libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR. En ellas se recomiendan, entre otras acciones: la ratificación de algunos convenios internacionales por parte de los Estados, 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. En este último punto, otros autores[572] coinciden en que en cierta medida miran a la Unión Europea, ya sea como ejemplo o contraejemplo.

3.2.3. Difusión de los derechos de los trabajadores migrantes del MERCOSUR

En el seno del SGT10 se confeccionó la cartilla informativa *Como trabajar en los países del MERCOSUR. Guía dirigida a los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR*, destinada a trabajadores de los cuatro Estados fundadores del bloque. La misma contiene información útil sobre la normativa migratoria, laboral, de seguridad social, de riesgos del trabajo, entre otras, de cada uno de los Estados. Incluso advierte sobre el peligro de las ofertas fraudulentas de empleo que puedan sufrir trabajadores (desde la simple estafa hasta el peligro de caer en redes de trata de personas para su explotación laboral).

---

[571] CORTINA, Rubén Ever, y ROBLES, Alberto José: *MERCOSUR, integración y sociedad de trabajo*. Corregidor. Buenos Aires, 2006.

[572] ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Discursos y políticas … *op. cit.*, pp. 171–189; ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Turning the Immigration … *op. cit*. pp. 659-696. ACOSTA, Diego. *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge University Press. Cambridge, 2018.

Una primera edición de la Cartilla se publicó en el año 2010, una segunda en 2015. A raíz de este trabajo efectuado en el seno del SGT10, el CMC efectuó la Recomendación N°03/15: Difusión de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR, por la cual solicita a los Estados asegurar a través de sus respectivos Ministerios de Trabajo, que las Cartillas informativas estén disponibles de forma permanente y sean difundidas entre los trabajadores de la región, en especial en zonas de frontera y en ámbitos considerados estratégicos para alcanzar a la mayor cantidad posible de trabajadores migrantes[573].

En mayo de 2017, durante la PPTA se presentó el proyecto del tercer modelo de Cartilla, redactada con un lenguaje más accesible y con la propuesta de que pueda ser editada por cada país con su información nacional o de forma bilateral en zonas de frontera. En cuanto a su difusión, se enfocó según a los distintos corredores migratorios que atraviesan la región.

La Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), órgano con sede en Montevideo, que asiste al Consejo del Mercado Común y al Grupo Mercado Común, elaboró la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR[574]. Si bien no se trata de una normativa específica, sino de la elaboración de un folleto que sintetiza los derechos que aparecen en la normativa, resulta útil e ilustrativa, porque en ella se han compilado las principales normas vigentes de interés para el ciudadano y se han incluido los organismos responsables de la aplicación de aquellas en cada Estado Parte y/o Asociado. Además, se incluyen las declaraciones de los presidentes de los Estados Parte y las recomendaciones efectuadas por el CMC que establecen los lineamientos políticos que deben orientar a los órganos del MERCOSUR y los Estados Parte en su relación con la ciudadanía, entre otros. La última versión de esta Cartilla, como bien destaca

[573]LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.15.

[574] *Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR*. Compilación de normas relacionadas con el Ciudadano y la Ciudadana del MERCOSUR. Disponible en https://www.mercosur.int/cartilla-de-la-ciudadania-compila-normas-relacionadas-con-los-derechos-de-los-mercosurenos/

Devoto[575], está redactada de acuerdo con los parámetros comunicacionales que facilitan al ciudadano su lectura y comprensión.

3.3. Movilidad de estudiantes y académicos

3.3.1. Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes

Se encuentra vigente desde el 2 de junio de 2018 el "Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados Parte del MERCOSUR"[576]. Los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR podrán ser beneficiarios del otorgamiento de visados gratuitos cuando soliciten residencia en el territorio de otro Estado Parte con el objetivo de realizar, únicamente, cualquiera de las siguientes actividades en forma temporal: 1- cursar estudios de grado o postgrado en universidades o establecimientos oficialmente reconocidos por el Estado Parte receptor; 2- cursar estudios secundarios en el marco de programas de intercambio de instituciones gubernamentales y no gubernamentales oficialmente reconocidas en el Estado Parte receptor; 3- realizar actividades docentes o de investigación en establecimientos de educación o universidades oficialmente reconocidas en el Estado Parte receptor.

3.3.2. Plan de funcionamiento del Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR

En consonancia con las metas del "Plan de Acción para la conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR" y con los objetivos del "Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)", el CMC decide implementar el Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR

[575] DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit* p. 330.
[576] Decisión del CMC 21/06 sobre "Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados Parte del MERCOSUR".

(SIMERCOSUR)[577] de conformidad con el "Plan de funcionamiento del Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR (SIMERCOSUR)", en miras a consolidar un sistema de movilidad en educación en el MERCOSUR, de tal manera que la región pueda consolidarse como un espacio de construcción de conocimiento, recursos, experiencias, valores y saberes compartidos [578] . Entre los considerandos se destaca el reconocimiento de la movilidad académica como "un elemento estratégico por su aporte en la región para la construcción de un espacio académico intercultural común, contribuyendo a volcar la diversidad cultural, los conocimientos y los aprendizajes en las diferentes sociedades nacionales y en el ámbito local", toda vez que, además, "contribuye a la formación integral de los estudiantes, docentes e investigadores a través de la experiencia y el contacto con otras culturas y sociedades, favoreciendo su comprensión del mundo en un espacio de respeto a la diversidad".

Es importante recalcar que para el desarrollo de los diversos programas de movilidad académica implementados por el Sector Educativo del MERCOSUR se plantea la necesidad de organizarlos e integrarlos bajo un sistema que permita realizar un salto cualitativo de impacto en la movilidad académica regional.

3.3.3. Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de Educación Superior en el MERCOSUR

El Acuerdo sobre reconocimiento de títulos universitarios de grado en el MERCOSUR se logró firmar el 17 de diciembre de 2018[579] en Montevideo,

[577] Decisión del CMC 16/14 sobre "Plan de funcionamiento del Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR". Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

[578] MARY, Sabrina; GONZÁLEZ, Leticia; LAGAR, Florencia y PERROTTA, Daniela: PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "Migraciones y educación en el MERCOSUR", en *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 71 – 85.

[579] *Decisión del CMC 7/18 sobre "Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de Educación Superior en el MERCOSUR".*

Uruguay, luego de 8 años de negociaciones. Este Acuerdo permite que los graduados de carreras acreditadas por ARCU-SUR, (sistema de acreditación regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR y Estados Asociados), puedan continuar sus estudios de posgrado y ejercer su profesión en otro Estado Parte sin la necesidad de tener que cumplir con obligaciones académicas adicionales, sino a través de un trámite simplificado de reconocimiento.

Esta iniciativa consolida los tres ejes de la integración en la educación superior en el MERCOSUR, esto es: la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores; el sistema de acreditación regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR) y el reconocimiento de títulos de grado.

Una vez que entre en vigor este Acuerdo tendrá un impacto importante en toda la región, toda vez que los títulos universitarios de carreras acreditadas por el Sistema ARCUSUR contarán con el mismo alcance que un título nacional en los Estados Parte del MERCOSUR, ya que hasta el momento el reconocimiento era sólo académico.

Por ello, este Acuerdo contribuirá a la circulación de profesionales, la integración de la educación a nivel regional, la formación de recursos humanos y permitirá también que las familias migrantes puedan insertarse plenamente en otro Estado. Si bien por el momento sólo participan cuatro Estados Parte del MERCOSUR, la iniciativa está abierta a la adhesión de los Estados Asociados. De allí que, potencialmente toda Sudamérica se podría beneficiar con este instrumento, consolidándose como un ejemplo concreto de los beneficios que reporta la integración para los ciudadanos del MERCOSUR[580].

[580] Ver *Seminario sobre reconocimiento de títulos universitarios y ejercicio profesional en el Mercosur*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 28 de mayo de 2019. Disponible en https://www.mercosur.int/seminario-sobre-reconocimiento-de-titulos-universitarios-y-ejercicio-profesional-en-el-mercosur/

3.4. Movilidad de profesionales, personas de negocios y técnicos

3.4.1. Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados Parte del MERCOSUR

El Acuerdo 25/00[581] exime de la tramitación de visa para ingresar al territorio de los demás Estados Parte a las personas pertenecientes a las categorías de artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados, cuyo propósito sea desarrollar actividades en el ámbito de estas categorías. El Acuerdo estipula la necesidad de que la contratación haya sido en el país de origen o de residencia habitual, no contemplando a los trabajadores autónomos o trabajadores con vínculo laboral que reciban remuneración en el país de ingreso.

Cabe aclarar que, en la declaración de Brasilia de 2010, los ministros decidieron no dar continuidad a estos Acuerdos por haber sido superados debido a la suscripción de Acuerdos posteriores sobre la materia. Además, no regulaba de forma general, sino acotada a un grupo específico de trabajadores[582].

3.4.2. Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales

Las actividades empresariales encuentran reconocimiento en la Decisión CMC 32/04 sobre "Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el MERCOSUR**"** [583]. La misma apunta a la eliminación de los obstáculos

---

[581] El Acuerdo 25/00 aprobado por Decisión CMC 48/00 relativa al "Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados Parte del MERCOSUR" y la Decisión CMC 16/03 sobre el "Acuerdo para la creación de la visa MERCOSUR", no se encuentran vigentes (a pesar de que sólo fueron incorporadas por Brasil).

[582] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p.48.

[583] Entró en vigor para Argentina y Uruguay, en febrero de 2007; para Brasil, en diciembre de 2007. Ahora bien, a pesar de que se encuentra vigente fue superado por el Acuerdo de Residencia para nacionales del MERCOSUR a nivel de facilidades documentales y beneficios que otorga este último.

existentes para el establecimiento de empresarios de un Estado Parte en el territorio de los otros Estados Parte, otorgando el trato nacional en lo referido a los trámites de inscripción, instalación y funcionamiento, como así también, facilidades para el otorgamiento de la visa de residencia temporal o permanente según el caso.

3.5. Reconocimiento general de derechos ciudadanos

3.5.1. Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR

Entre los proyectos más importantes en favor de los derechos de los migrantes y la libre circulación de personas fueron aprobados por la RMI, los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR[584], puestos a consideración del CMC en el marco de su XXIII Reunión, celebrada en Brasilia el 6 de diciembre de 2002. El fin de los Acuerdos consiste en que "los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último".

Prevé el otorgamiento de una residencia temporal por dos años, a partir de lo cual se podrá acceder automáticamente a una residencia permanente. Establece, entre otros derechos significativos, el criterio de nacionalidad del bloque como principal requisito para la obtención de la residencia legal, eliminando requisitos vinculados a la condición sociolaboral del migrante. Asimismo, se prevé la igualdad entre nacionales de los Estados parte del Mercosur, el derecho a reunificación familiar y el derecho a transferir remesas.

[584] Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … *op. cit*.
Los dos últimos se encuentran vigentes desde el 28 de julio del 2009, según las siguientes fechas de internalización por parte de los países firmantes fueron las siguientes: Argentina, julio de 2004; Bolivia, abril 2005; Brasil, octubre de 2005; Chile, noviembre de 2005; Uruguay, marzo de 2006 y Paraguay, julio de 2009.

Estos acuerdos amplían notablemente los derechos de las personas migrantes en el proceso de integración, colaborando con la liberalización de su circulación en el espacio MERCOSUR[585].

Cabe destacar que de los doce Estados suramericanos que participan en la RMI[586], sólo resta la adhesión a los Acuerdos sobre Residencia de Venezuela, Surinam y Guyana para alcanzar a todo el subcontinente suramericano y "conformar un área integrada de reconocimiento del derecho a residencia basado en la nacionalidad, que debe ser encarado como el primer paso hacia la construcción de una ciudadanía suramericana"[587].

Atento que resultan una herramienta fundamental para el acceso a la residencia legal en Sudamérica[588] y son considerados uno de los hitos más importantes en el proceso de integración social, serán analizados en profundidad en el capítulo siguiente.

3.5.2. Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios

El 17 de mayo de 2004 se realizó en Santiago de Chile la Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú, donde se abordaron problemas comunes de la región respecto a la temática migratoria. Durante el encuentro se suscribió la "Declaración de Santiago sobre

---

[585] BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?* ARI 43/2015, Real Instituto Elcano. Madrid, 2015, p.4.

[586] Perú y Ecuador lo hicieron en el año 2011 (Decisión del CMC Nº 04/11 sobre "Adhesión de la República del Perú al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile" y Decisión del CMC Nº 21/11 sobre "Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile"). Colombia en el 2012 (Decisión del CMC Nº 20/12 sobre "Adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile").

[587] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.9.

[588] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°1, 2017. Disponible en https://robuenosaires.iom.int/es/resources/sp/en-tendencias-migratorias-en-america-del-sur-no1-2017

Principios Migratorios"[589]. En ella, los Estados Parte del MERCOSUR expresan el deber de "reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos y en su inserción en las relaciones internacionales entre los países". En ese sentido declaran "asegurar a los migrantes el respeto a los derechos humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones Internacionales vigentes en la materia". Tal como se adelantó, el MERCOSUR considera la agenda migratoria como una agenda de derechos humanos, destacándose en este sentido el enfoque de la migración como una cuestión de derechos humanos y no como una cuestión de seguridad del Estado[590].

Asimismo, los Estados Parte consideran como premisa que "la eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional y a la aceptación de que la regularidad migratoria es condición indispensable para lograr la plena inserción del migrante en la sociedad de recepción".

En la Declaración, los Estados signatarios comprenden que los temas migratorios de la región se deben abordar a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración. Destacan que el trato que se otorgue a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR en terceros países debe ser recíproco al que reciben los nacionales de esos países en el espacio territorial del MERCOSUR, siendo responsabilidad de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR trabajar en forma coordinada para combatir y prevenir el tráfico de personas y los abusos sobre la población inherentes a la inmigración clandestina en la región. Asimismo, condenan las prácticas de xenofobia, las deportaciones masivas o en

[589] *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios*. Firmada en Santiago de Chile, el 17 de mayo de 2004. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1
[590] Cfr. FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.*, p. 13.

grupo, las detenciones sin motivos legales y el tratamiento de la irregularidad migratoria como un delito penal.

Los Estados firmantes reconocen el importante aporte de los migrantes en la formación de sus Estados y reafirman la voluntad de continuar recibiendo a los migrantes. Para ello, se les asegura el respeto a sus derechos reconocidos por las Convenciones internacionales vigentes en la materia. Acuerdan también coordinar medidas policiales y judiciales necesarias para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos trasnacionales. Convienen en la necesidad de fortalecer las iniciativas para facilitar y regular los flujos migratorios en la región y se comprometen a asegurar a los emigrantes el respeto a los derechos humanos, reafirmando el compromiso de los Estados a brindar y promover la protección internacional a los refugiados. Demandan a las naciones que no integran el MERCOSUR a otorgar un tratamiento justo y humanitario a los emigrantes de la región, en concordancia con el trato que se otorga a sus nacionales[591].

En síntesis, frente a la ausencia de un reconocimiento explícito del derecho a migrar a nivel internacional, los Estados han dado un paso adelante en el sentido de asumir responsabilidades por la movilidad de personas en la esfera latinoamericana. Además, la perspectiva de derechos prioriza a la persona humana (migrante, en este caso) por sobre otras consideraciones[592].

3.5.3. Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR

En materia de integración social y ciudadana, como se analizará a continuación, se destaca la vigencia del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR. Las principales iniciativas tendientes a la consolidación de la dimensión social y ciudadana del MERCOSUR, considerado como uno de los

[591] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.10.
[592] INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración … op. cit.* p. 36.

ejes prioritarios y estratégicos del proceso de integración regional, se han llevado a cabo a través del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) cuyos ejes, directrices y objetivos fueron aprobados en el año 2011 para articular las numerosas iniciativas que desde la década del 2000 conforman la dimensión social del proceso de integración regional; el Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR aprobado en el año 2010 y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998.

El PEAS fue aprobado en la XLI Reunión del CMC, celebrada en Asunción, el 28 de junio de 2011[593]. El documento contiene ejes, directrices y objetivos prioritarios para la acción coordinada de los Estados Parte en materia de políticas sociales. Está pensado como un instrumento capaz de articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales para consolidar la dimensión social del MERCOSUR. Involucra a todas instancias institucionales del proceso de integración donde participan los Ministerios y Secretarías con competencia en el campo de las políticas sociales en cada país.

El PEAS articula nueve ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas para la Región, que se desarrollarán bajo el formato de proyectos sociales regionales. El eje II del PEAS, "Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género", posee la directriz 4 que establece el compromiso de garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos, cuyo objetivo prioritario es la articulación e implementación de políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados[594].

[593] Decisión del CMC Nº 12/11 aprobatoria del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR.
[594] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.14.

La aplicación del PEAS está a cargo de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM)[595] y de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) del bloque.

4. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

En el año 2010 el MERCOSUR decide impulsar la creación de un nuevo concepto político y programático para el bloque: la Ciudadanía del MERCOSUR[596]. Se trata de una ciudadanía regional con el fin de alcanzar la conformación progresiva del Estatuto de la Ciudadanía para cumplimiento del trigésimo aniversario del MERCOSUR en 2021.

A continuación, se presentan algunos lineamientos generales sobre los **a**spectos más relevantes de la ciudadanía regional en miras a desarrollar luego la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Finalmente, se enuncian y describen los derechos y beneficios que se recopilan en dicho instrumento a favor de los nacionales y residentes en los Estados Parte, respecto de los que se mencionan los aspectos que guardan estrecha relación con la movilidad humana y los resultados específicos en materia de ciudadanía alcanzados hasta el momento.

4.1. Aspectos generales sobre ciudadanía regional

A los efectos de considerar la ciudadanía regional en esta investigación, resulta apropiado esbozar una primera aproximación al concepto de ciudadanía que se puede sintetizar en tres acepciones[597]. En primer lugar, en un sentido estrictamente jurídico, tradicionalmente se vincula el concepto de ciudadanía con el de nacionalidad, utilizados comúnmente como sinónimos designan la

[595] Creada por medio de la Decisión del CMC N° 39/08.
[596] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 36.
[597] Cfr. ARLETTAZ, Fernando: *Extranjeros e inmigrantes… op. cit.* p. 21. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 73.

existencia de un vínculo jurídico entre el individuo y el Estado, creador de derechos y deberes entre ambos. De allí que cada Estado reconoce y establece los derechos que corresponden a sus nacionales. Por ello, cuando en algunos instrumentos jurídicos internacionales o internos se hace referencia a los ciudadanos ha de considerarse que se trata de los nacionales.

En segundo lugar, también en un sentido jurídico, el término ciudadanía puede designar la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos. Similar a la anterior, toda vez que los derechos políticos son conferidos normalmente a los nacionales, aun cuando no todos los nacionales son titulares y gozan de los derechos políticos, por ejemplo, las personas que no hayan alcanzado todavía la edad necesaria para participar ejercer su derecho a voto serán consideradas nacionales, pero no ciudadanos según esta distinción.

En tercer lugar, una acepción más próxima a la Teoría Social y a la Filosofía del Derecho que al derecho positivo, identifica la ciudadanía con la plena titularidad del estatuto de los derechos fundamentales[598]. Así, sólo serán ciudadanos en sentido pleno quienes sean titulares y gocen del plexo completo de los derechos fundamentales. El origen de este uso del concepto de ciudadanía se encuentra en el texto de Thomas Marshall *Citizenship and social class* (1950)[599]. La ciudadanía resulta un estatuto jurídico que confiere la plenitud de los derechos civiles, políticos y sociales[600]. Esta acepción también se encuentra vinculada con la primera, toda vez que la evolución histórica de la configuración actual de los derechos internos muestra que sólo los nacionales

[598] Siguiendo aquí a FERRAJOLI, Luigi; *et al.*: "Los fundamentos de los derechos … *op. cit.* pp. 287 a 382.

[599] MARSHALL, Thomas Humphrey: Ciudadanía y clase social, en *Ciudadanía y Clases Sociales,* MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. *Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial, Alianza Editorial, Madrid, España, 2007. Según indica Marshall, el reconocimiento de los derechos de ciudadanía había pasado por tres etapas: la de los derechos civiles, la de los derechos políticos y la de los derechos sociales. Para Marshall, cada uno de los estadios era un avance hacia mayores cotas de igualdad.

[600] LEYDET, Dominique: "Citizenship", en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy,* Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), 2011.

son titulares de la plenitud de los derechos fundamentales y, por ello, sólo los nacionales resultan ser plenamente ciudadanos.

Como se indicó en el primer capítulo de este trabajo, la nacionalidad es un vínculo jurídico basado en un hecho social de conexión, en una efectiva solidaridad de existencia, de intereses y de sentimientos, unido a una reciprocidad de derechos y deberes. Por su parte, la ciudadanía se refiere a un estatus jurídico para el reconocimiento y el ejercicio de derechos estrechamente vinculado a la nacionalidad. Es decir que, la ciudadanía implica los derechos que un nacional puede ejercer o le es atribuido ejercer dentro del Estado; tiene algunas limitaciones como, por ejemplo, el derecho al sufragio relacionado con la edad para su ejercicio. Así, la adquisición de la nacionalidad supone fundamentalmente conferir los derechos de ciudadano para participar en la vida política del Estado. Además, la ciudadanía se vincula y está supeditada a la nacionalidad de origen o por naturalización, de acuerdo con el alcance previsto en la Constitución Nacional de cada Estado y las limitaciones que esta imponga. De allí que la adopción de otra nacionalidad puede implicar la suspensión o la pérdida de la ciudadanía [601].

En otras palabras, siguiendo a Ruiz Díaz Labrano, la ciudadanía identifica la pertenencia de un individuo a un territorio estatal, el reconocimiento de derechos y deberes, que representa ser parte de una sociedad o comunidad organizada en la cual el ciudadano puede ejercer derechos conforme a las leyes y cumplir obligaciones jurídicas, en la certeza que el Estado atenderá sus necesidades vitales. El ciudadano participa de la vida pública en la sociedad, se identifica con ella, es acreedor de derechos que el Estado reconoce, como los de carácter político, social o económico. Por ejemplo, desde el rol que le compete frente al sistema político, resulta importante su participación en un sistema democrático. Y en ámbito social como ciudadano, es vital el

601 RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto: "Hacia la ciudadanía … *op. cit.* pp. 21 - 62.

compromiso que debe tener hacia la sociedad, su solidaridad hacia los demás miembros de la sociedad. También su vida económica constituye el ámbito de la ciudadanía que se manifiesta en las oportunidades de trabajo, de cubrir sus necesidades básicas y poder acceder al mercado de consumo, etc. Incluso se pueden incluir otros ámbitos que involucran un sentido de pertenencia del ciudadano, como los referidos al ámbito cultural que implican la conciencia de ser parte de un patrimonio común, de una identidad cultural propia de la sociedad en que vive, de su promoción y protección.

Ahora bien, en la evolución de los procesos de integración regional, considerando a la UE como el ejemplo más paradigmático[602], se ha ido gestando la noción de ciudadanía regional la cual, como bien recuerda Alcalde Do Nascimento[603], no sustituye a la ciudadanía nacional otorgada por cada Estado Parte del MERCOSUR a sus nacionales. La ciudadanía regional complementa aquella proporcionando una serie de derechos y prerrogativas específicas a los ciudadanos del área regional[604]. En este sentido, el reconocimiento de una ciudadanía común como resultado de un proceso de integración presupone que el individuo debe poseer la nacionalidad de uno de los Estados parte. Asimismo, la creación de una ciudadanía comunitaria o regional no asume directamente la existencia de un Estado, sino que surge

[602] En la integración europea, tanto la libre circulación como el concepto de ciudadanía se encontraron presentes desde sus primeros años. El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del año 1957 ya hacía referencia a esta libertad de circulación respecto de las personas como empleados, trabajadores o prestadores de servicios. Pero, a medida que la integración económica se fue afirmando, el principio de la libre circulación fue evolucionando y paulatinamente se fue abandonando la perspectiva meramente economicista que involucraba a los factores productivos, la mano de obra, a la circulación de los trabajadores, para lograr su reconocimiento jurídico como derecho de la universalidad de los ciudadanos de esa comunidad. Ello posibilitó crear la figura de una ciudadanía común, la ciudadanía europea, la cual también puede ser otorgada a familiares descendientes de europeos aun cuando no han nacido en el territorio europeo. Cfr. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 79.

[603] ALCALDE DO NASCIMENTO, Víctor Hugo: "La contribución de los tribunales de los estados parte en el desarrollo del estatuto de la ciudadanía de MERCOSUR", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión,* Asunción, v. 9, n. 17, marzo 2021.

[604] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.16 y 17.

precisamente de la unión de voluntades de distintas entidades estatales que promueven una asociación, destinadas a fortalecer la reciprocidad, la solidaridad y los valores comunes[605].

En el marco de un proyecto de integración regional, la consolidación de la ciudadanía depende del reconocimiento de las personas como partícipes del proceso, unidas en los aspectos comunes, titulares de los mismos derechos dentro de un territorio que no se limita a las fronteras de su Estado de origen, sino que se extiende a todo el territorio del bloque[606]. Desde este punto de vista, en una integración regional, la persona podrá tener mayor o menor libertad de circulación, según la naturaleza jurídica de lo acordado en el Tratado que celebren los Estados. Al vincular la ciudadanía y la libre circulación a los nacionales de cualquiera de los Estados que forman parte del proceso de integración (incluso a los no nacionales), se pretende asegurar y garantizar que, al menos en principio, todos tengan los mismos derechos[607].

El proceso hacia la consagración jurídica de la libre circulación de personas como derecho de la ciudadanía regional implica en alguna medida abandonar la perspectiva economicista, de la cual ya se ha hecho referencia, por un abordaje político de la dicha libertad. Se coincide aquí con Lages, cuando asevera que "solo desvinculándose la libre circulación de personas del desempeño de una actividad económica es posible su reconocimiento jurídico como derecho de la universalidad de los ciudadanos de la región, con independencia de que ejerzan o no una actividad profesional"[608].

---

[605] BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 75.

[606] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.18.

[607] Cfr. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* p. 74.

[608] Cfr. LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación … *op. cit.* p.17. Quien explica que, en la Unión Europea, el paso decisivo en el proceso de constitucionalización de la libre circulación de personas como derecho fundamental se da con su reconocimiento como derecho autónomo

4.2. La conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

La idea de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR es considerada como un mecanismo de integración fundamental para la región por múltiples motivos. Surge por la necesidad de afirmar que el proceso no es sólo económico comercial, como ya se ha hecho mención, sino que interesa al ciudadano y que existen aspectos políticos y sociales que son imposibles de ignorar en un proceso de integración[609]. Incluso, como bien señalan Vieira Klein y Volcato Da Costa[610], en una región como es el MERCOSUR, marcada por intensos flujos migratorios tal como se ha desarrollado con anterioridad, es urgente la cooperación de los Estados Parte en la agenda de la movilidad humana, tanto para proteger los derechos de los migrantes (expuestos a situaciones de vulnerabilidad social) como también para fortalecer la ciudadanía regional.

Desde estas ideas, dos son las Decisiones del Consejo del Mercado Común que impulsan la conformación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. En primer lugar, en el marco de la XL Reunión del CMC realizada en Foz do Iguazú, el 16 de diciembre de 2010, se aprobó, por medio de la Decisión del CMC Nº 64/10, el Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la

---

de ciudadanía (artículo 20, N° 1 y 2, TFUE), la ciudadanía europea se convierte en fundamento jurídico de la libre circulación y su inclusión en un catálogo de derechos y libertades exclusivo de los ciudadanos comunitarios (artículo 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)34. En otras palabras, la consagración del estatuto del ciudadano de la Unión con vocación para convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros que acogió la libre circulación de personas como un derecho fundamental permitió que se estableciera entre ambos un vínculo jurídico indisociable.

[609] Cfr. RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto: "Hacia la ciudadanía … *op. cit.* pp. 21 y ss. WILSON, Melisa Solange: "El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía … *op. cit.* pp. 42-55. DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit.* pp. 326-332.

[610] VIEIRA KLEIN Luciane y VOLCATO DA COSTA, Vitória: "A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do direito do Mercosul, na temática migratoria", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 7 (14), 2019, pp. 172-197. Disponible en https://doi.org/10.16890/rstpr.a7.n14.p172

Ciudadanía del MERCOSUR [611], el cual establece una serie de objetivos transversales a los diferentes ámbitos institucionales del MERCOSUR a ser alcanzados antes del trigésimo aniversario del bloque en el año 2021. Para ello, los Estados firmantes asumen el compromiso de avanzar en la profundización de la dimensión social y ciudadana del MERCOSUR, consolidando un conjunto de derechos fundamentales y beneficios en favor de los nacionales del bloque con miras a alcanzar un desarrollo sustentable con justicia e inclusión social.

El Estatuto está integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Parte que se funda en los siguientes objetivos, conforme establece el artículo 2 de la Decisión del CMC Nº 64/10: a) implementación de una política de libre circulación de personas en la región; b) igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los ciudadanos de los Estados Parte; c) igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación[612]; además, de los objetivos oportunamente trazados en los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y en la normativa derivada.

Advierte Devoto[613] que algunos elementos, temas identificados o acciones están referidas a algunas de las dimensiones que integran la noción de ciudadanía, pero no a todas. Entiende que existen otras dimensiones de la integración que están siendo analizadas en distintos ámbitos institucionales del MERCOSUR cuyos planes estratégicos y acciones, que hacen a la construcción de una ciudadanía comunitaria, no tienen reflejo en el Plan de Acción o no son objeto de un análisis o sistematización conjunta entre los diversos organismos, foros y otras instancias de trabajo que los llevan adelante. Tampoco considera que exista una difusión adecuada y adaptada a los requerimientos y

[611] Decisión del CMC Nº 64/10 aprobatoria del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Plan de Acción. Decisión del CMC Nº 32/17 sobre "Actualización de la Decisión CMC N° 64/10".
[612] Cfr. WILSON, Melisa Solange: "El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía … *op. cit.* pp. 42-55.
[613] DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit.* p. 328 y 329.

necesidades de los ciudadanos. Incluso sostiene que el nivel de conocimiento público sobre el MERCOSUR en general y sus beneficios en particular es aún limitado. Por otro lado, observa que el desarrollo de las acciones ha resultado desparejo en los distintos Estados y la información sobre los avances de los grupos de trabajo no fluye de forma tal que permita un adecuado seguimiento y sistematización. Concluye que no se ha logrado aprovechar el potencial simbólico y los beneficios que, desde lo social y económico, y en la resolución de las dificultades de la vida cotidiana, la integración puede brindar a los ciudadanos de la comunidad.

Según dispone el artículo 7 de la Decisión del CMC Nº 64/10, "el Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del MERCOSUR. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de "Ciudadano del MERCOSUR" y forme parte del Tratado de Asunción".

Para alcanzar los objetivos generales propuestos, el Plan de Acción se integrará con algunos elementos que serán tratados en los ámbitos indicados. Así, por ejemplo, en el tema sobre la circulación de personas se establece la facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio MERCOSUR y la simplificación de trámites, la agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios.

Destaca Devoto la multidimensionalidad que la Decisión CMC Nº 64/10 le atribuye a un instrumento de este estilo. Entiende que el "resultado esperado no es otro que el de favorecer la consolidación de una ciudadanía mercosuriana

íntegra, que refleje sin divisiones las distintas dimensiones que se conjugan en todo ciudadano"[614].

En segundo lugar, en julio de 2017, la figura institucional del Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM), quien debía impulsar y supervisar el Plan de Acción, fue eliminada. En los considerandos de la Decisión del CMC 32/2017[615] que elimina la figura del ARGM se expresa "que la estructura institucional del MERCOSUR y los órganos que la integran deben adecuarse a las necesidades concretas de cada etapa del proceso de integración"[616]. Esta iniciativa fue reforzada por las máximas autoridades que delegaron en la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), con el apoyo de la Secretaría del MERCOSUR/ Sector de Asesoría Técnica (SAT), la responsabilidad de acompañar el desarrollo de aquel Plan de Acción y presentar informes de avance al CMC, pudiendo presentar al GMC "sugerencias a ser remitidas a los foros del MERCOSUR" involucrados en el desarrollo del Plan de Acción. Con sede en Montevideo, tiene a cargo la elaboración y el seguimiento de un Plan de Acción para la conformación de dicho Estatuto.

Por su parte, la Resolución GMC Nº 16/17 creó, en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, la Unidad de Comunicación e Información del MERCOSUR (UCIM), con la función de desarrollar y ejecutar los objetivos generales y específicos de la Política Comunicacional del MERCOSUR. Se plantearon dos objetivos concretos: el primero, dar a conocer y poner a disposición de los ciudadanos de los Estados Parte los derechos y beneficios alcanzados en el marco del MERCOSUR y, el segundo, atraer la atención en las distintas instancias de las administraciones y funcionarios del MERCOSUR respecto de la importancia práctica y simbólica que representa el adecuado

[614] *Ibidem,* p. 327.
[615] Decisión del CMC 32/17 sobre "Actualización de la Decisión CMC N° 64/10".
[616] Decisión del CMC Nº 06/17 sobre "Derogación de la Decisión CMC N°63/10".

desarrollo de un proceso para alcanzar los objetivos de la integración multidimensional planteados[617].

La CRPM a través del Acta CRPM Nº 03/18, conformó un Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, integrado por funcionarios de los Estados Parte, el SAT y la UCIM, dedicado específicamente al seguimiento del Plan de Acción para la conformación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. El grupo *Ad Hoc* presentó un Programa de Trabajo que se extiende a lo largo de los próximos dos años, y que fue aprobado por la CRPM, tal como indica el Representante Permanente de Argentina para MERCOSUR y ALADI[618].

Así, en la reunión del CMC del 17 de junio de 2018, que se llevó a cabo en Asunción, Paraguay, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Estatuto de la Ciudadanía dependiente de la CRPM, se presentó un informe sobre el estado actual del Plan de Acción y propuestas para avanzar en un trabajo conjunto con organismos, reuniones de Ministros y Altas Autoridades, foros y organismos técnicos del MERCOSUR.

Sobre estos trabajos, Devoto destaca el impulso otorgado por la Presidencia Pro Témpore del Paraguay durante el primer semestre del 2018 y el trabajo conjunto realizado entre las representaciones de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, con el fin de avanzar en este complejo proceso. El Programa de Trabajo propuesto refleja consensos alcanzados en la CRPM en cuanto al cumplimiento de lo dispuesto en la Decisión CMC Nº 32/17, que conllevan no sólo a registrar los avances en el Plan de Acción, sino también a mantener actualizados los alcances que debe tener el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Además, prevé presentar sugerencias para concretar los objetivos propuestos y que por algún motivo se encuentren demorados,

[617] DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit*. p. 330.
[618] *Ibidem,* pp. 329.

identificar otras temáticas y acciones desarrolladas por los distintos órganos e Institutos del MERCOSUR que contribuyan a enriquecer al Estatuto de la Ciudadanía, que permitan cumplir acabadamente los objetivos generales planteados en los textos fundacionales[619].

Desde entonces, bajo la coordinación de la República Argentina, se participa en diversas reuniones de foros, grupos y subgrupos que tratan temas vinculados con la ciudadanía regional, en miras a sensibilizar sobre la importancia de la perspectiva ciudadana en la estructura institucional del MERCOSUR y de su carácter multidimensional, como así también, para impulsar el Plan de Acción que permita la conformación progresiva de este Estatuto. Poco a poco se está logrando instalar la idea del Estatuto de la Ciudadanía en las agendas de trabajos de los foros, grupos y subrupos con responsabilidad en esta temática[620].

Señala Litterio y García que, "si bien los objetivos específicos del Plan de Acción no son más que una compilación exhaustiva de las líneas de trabajo que se estuvieron impulsando en los distintos ámbitos del MERCOSUR en la década anterior a su aprobación, la idea misma de plantearse comenzar a trabajar la dimensión de la ciudadanía a nivel regional no deja de ser positiva y un avance –retorico, pero avance al fin- en la integración que se pretendía"[621].

Sostiene Ceriani Cernadas[622] que, "es posible caracterizar esta decisión como un importante paso hacia una nueva etapa en materia de integración regional entre los países del MERCOSUR (y, eventualmente, los asociados), así como en el campo de la libertad de movimiento y la integración social y

[619] DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit* pp. 329-330.
[620] Cfr. Representación Permanente para MERCOSUR y ALADI. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina. MERCOSUR - Estatuto de la Ciudadanía. Disponible en https://emsur.cancilleria.gob.ar/es/mercosur-estatuto-de-la-ciudadan%C3%ADa
[621] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.11.
[622] CERIANI CERNADAS, Pablo: "Apuntes críticos … *op. cit.* p.84.

equitativa de sus poblaciones". Además, agrega que, "puede representar una base fundamental para elevar el nivel de protección de los derechos humanos en la región, y para instalar un enfoque integral en las políticas migratorias, cuyo sostén sean los principios y estándares de derechos humanos".

Finalmente, el 26 de marzo de 2021, como ya se hizo mención, mientras corría el segundo año de la pandemia por la COVID-19, se presentó el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR con motivo de celebrarse el trigésimo aniversario del MERCOSUR, durante el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la República Argentina. El documento de difusión compila derechos y beneficios en favor de los nacionales, ciudadanos y residentes de los Estados Parte del MERCOSUR, contemplados en el acervo jurídico vigente del bloque

4.3. Algunas consideraciones sobre la ciudadanía regional del MERCOSUR

Resulta apropiado presentar aquí algunas consideraciones específicas en base a las diversas posturas de la doctrina en materia de "ciudadanía regional del MERCOSUR", toda vez que "continúa siendo centro de importantes y necesarios debates"[623].

La ciudadanía en el sentido de Marshall, esto es 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, tal como sostiene Grugel[624]. Ello lo atribuye al autoritarismo, el neoliberalismo y la privatización de Estado de bienestar. De allí que la sociedad civil haya tenido que organizarse regionalmente e internacionalizar sus reclamos, tal como

[623] PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit*. p.36. GONZÁLEZ, Marita y JARA, Antonio: "El dilema entre las migraciones regionales y la ciudadanía comunitaria en el MERCOSUR", en *MERCOSUR Parlamentario*, N°6, 2007, pp. 22 -28.

[624] GRUGEL, Jean: "Citizenship and governance in MERCOSUR: arguments for a social agenda", en *Third World Quarterly, 26*(7), 2005, pp. 1061–1076.

sucede en el MERCOSUR. En esta línea crítica, Acosta[625] realiza un profundo análisis histórico-legal de las políticas de migración y ciudadanía en América del Sur. Sostiene que no existe libre circulación en el MERCOSUR, toda vez que no hay un claro derecho de ingreso a otro Estado Parte, siendo por tanto la ciudadanía regional un desafío a largo plazo. Este autor toma de referencia a la Unión Europea, entendida como un ejemplo paradigmático de ciudadanía regional, además de algunas políticas desarrolladas en EE. UU. De acuerdo con su perspectiva, las políticas migratorias regionales se caracterizan por la yuxtaposición entre apertura y cierre que genera constantes contradicciones y problemas de implementación.

Entre los estudios jurídicos críticos que también consideran a la UE como referente, siguiendo el estado del arte realizado por Brumat[626], se encuentran los llevados a cabo por Cardesa Salzmann y Santana Peña, para quienes tampoco existe libre circulación, atento el carácter intergubernamental del proceso de integración regional, que causa ineficiencias en su funcionamiento. Incluso para autores como Domenech, uno de los principales referentes de las perspectivas críticas, y Ceriani Cernadas, la Unión Europea es un ejemplo negativo.

Domenech[627] entiende que la gobernabilidad migratoria en Sudamérica 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. En ese sentido, Rho[628] agrega que la prevalencia de la legislación nacional es un obstáculo para la integración, en sintonía con los problemas que

[625] ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Regional governance … *op. cit.* pp. 69-85.
[626] Cfr. BRUMAT, Leiza: "(Libre) circulación de personas … *op. cit.*, pp. 14 y 15.
[627] DOMENECH, Eduardo: "Las migraciones son … *op. cit.*, pp.119-142. DOMENECH, Eduardo: "Las políticas de migración en Sudamérica. Elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo", en *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política,* Vol. 8, N°1, 2017, pp. 19-48.
[628] RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas … *op. cit.* 2018.

presenta la intergubernamentalidad en la región. Sin embargo, Nejamkis Rubellin[629] considera al respecto que la OIM ha tenido gran influencia, toda vez que favorece la homogeneización de la normativa con base en el control.

Para Ceriani Cernadas[630], la formulación de la ciudadanía del MERCOSUR tal como se dispone en la Decisión CMC 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 respecto de los nacionales de terceros Estados, al igual que sucede con la Unión Europea.

Por su parte, Modolo [631] también compara algunos aspectos del MERCOSUR y de la UE, al describir la normativa del MERCOSUR para la movilidad territorial. Considera que el interés del MERCOSUR por la agenda migratoria ha sido escaso y que también habría una exclusión de los nacionales de terceros Estados de los beneficios de la libre movilidad, en línea con Ceriani Cernadas. Por ello, entiende que es necesario profundizar los estudios "sobre los procedimientos de toma de decisión"[632] (Modolo, 2015, p. 587) ante la escasez manifiesta.

Por otro lado, Mondelli[633] describe el proceso de formulación de políticas para la ciudadanía regional. A tal fin, destaca el rol del Alto Representante del

[629] NEJAMKIS RUBELLIN, Lucila: "MERCOSUR y UNASUR: Una aproximación al tratamiento de la movilidad de personas", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, ABRA, Vol. 37, N° 54, 2017, pp. 1-18.
[630] CERIANI CERNADAS, Pablo: "Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el MERCOSUR: ¿hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?" en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, No. 30. Zaragoza, 2012, pp. 259−87.
[631] Cfr. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* pp. 40 – 58. MODOLO, Vanina: "O MERCOSUL Importa. A Política Regional de Mobilidade Internacional, Territorial", *en Contexto Internacional*, Vol.37, N°2, 2015, pp. 571-595.
[632] MODOLO, Vanina: "O MERCOSUL Importa. A Política Regional de Mobilidade Internacional, Territorial", *en Contexto Internacional*, Vol.37, N°2, 2015, p.587.
[633] MONDELLI, Marcelo: "Scaling up citizenship. The case of the Statute of MERCOSUR Citizenship", en *Handbook of South American Governance,* P. RIGGIROZZI & C. WYLDE (Eds.), Routledge. London, 2017, pp. 426 – 441.

MERCOSUR en el desarrollo del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y la convergencia con UNASUR y la ciudadanía sudamericana. Entiende que las dimensiones de la agenda ciudadana en las que se trabajaron seguían, de alguna manera, las líneas de la UE en la libre circulación de personas, siendo clave la cooperación en sectores técnicos para el avance de esta agenda. Al igual que otros autore, a partir de un estudio de las instituciones, concluye que el gran desafío regional consiste en la implementación de aquellas políticas[634].

Otros autores contestan la influencia que se atribuye a la UE en la elaboración de las políticas para la (libre) circulación de personas en el MERCOSUR. En este sentido cabe mencionar el aporte de Brumat y Acosta[635], quienes, basándose en la investigación documental y entrevistas a los tomadores de decisión, estudian la elaboración de la normativa. Concluyen que, a partir de los años 2000, el desarrollo del régimen para la residencia y movilidad en el MERCOSUR respondió principalmente a factores endógenos. Por su parte, Geddes y Vera Espinoza[636], realizan una comparación de las ideas y entendimientos de migración que tienen las elites políticas en la UE y en Sudamérica. Entienden que las diferencias entre las dos regiones obedecen 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. Así, mientras que en Europa la migración es entendida como una acción extrema y una estrategia para lidiar con situaciones de emergencia, en Sudamérica los tomadores de decisiones consideran que se trata de una estrategia de adaptación.

---

634 MONDELLI, Marcelo: "Elementos para profundizar la agenda del MERCOSUR ciudadano", en *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, Vol. 2, 2018, pp. 34-59.

635 BRUMAT, Leiza y ACOSTA, Diego: "Three generations … *op. cit.* pp. 54-72.

636 GEDDES, Andrew y VERA ESPINOZA, Marcia. (2018). "Framing Understandings of International Migration: How Governance Actors Make Sense of Migration in Europe and South America", en *Shaping Migration between Europe and Latin America*, MARGHERITIS, Ana (Ed.), New Approaches and Challenges, Institute of Latin American Studies (ILAS), School of Advanced Study, University of London, London, 2018, pp. 27-50.

Margheritis[637] realiza un estudio de las negociaciones para las políticas migratorias del MERCOSUR durante la etapa post-neoliberal, considerando que las cuestiones migratorias en el MERCOSUR se desconectaron en alguna medida de la integración económica por diversas razones. Entre ellas se citan: primero, el flujo de inmigrantes intrarregionales sin precedentes y las condiciones socioeconómicas de los años 90 que permitieron que el tema se instalara no sólo en las agendas sino en la agenda regional durante los años 2000, en un contexto de regímenes democráticos vulnerables, porque su consolidación estaba incompleta. Segundo, el cambio de la orientación regional economicista a una orientada a los asuntos sociopolíticos. Tercero, los nuevos discursos y las 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 logrando mantener activo al MERCOSUR. Además, agregan otros autores ya citados, como Rho y Brumat que, durante esta etapa, los Estados Sudamericanos tomaron una posición concertada en asuntos migratorios que fue la sostenida en los foros multilaterales a nivel internacional, tal como se ha enunciado en el capítulo anterior.

Otros autores, como Ferreira Da Silva[638], entiende que a pesar la aspiración inicial contemplada en la Decisión del CMC 64/10, el objetivo de aplicar una política de libre circulación de personas en la región, no se ha alcanzado. Incluso, de la lectura del Estatuto (que enuncia algunos derechos y beneficios tal como se desarrolla a continuación) no aporta grandes innovaciones en relación con la normativa que ya se encontraba vigente antes de su presentación. Pues

[637] MARGHERITIS, Ana: "Piecemeal regional integration in the postneoliberal era: Negotiating migration policies within MERCOSUR", *en Review of International Political Economy*, Vol. 20, N° 3, 2013, pp. 541–575. MARGHERITIS, Ana: "MERCOSUR's post- neoliberal approach to migration: from worker's mobility to regional citizenship", en *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, D. J. CANTOR, L. F. FREIER, & J.-P. GAUCI (Eds.), ILAS Publications, London, 2015, pp. 57 – 80.

[638] FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación … *op. cit.* p.15 y 16.

sólo se le reconoce un logro en términos de acceso a la información, toda vez que proporciona información sobre los derechos vigentes en el ámbito de la circulación de forma esquematizada, directa y en lenguaje sencillo.

4.4. Derechos y beneficios en favor de los ciudadanos del MERCOSUR

Para la construcción de una ciudadanía regional se debe tener en cuenta que, una vez reconocidos los derechos a nivel regional, los derechos de los nacionales de los Estados Parte deben ser respetados, protegidos y promovidos en todo el territorio del bloque, ya sea en su Estado de origen o en otro Estado Parte. En este sentido, tal como indica Ferreira Da Silva[639], "la igualdad de trato entre las personas se destaca como un elemento esencial para la consolidación de la ciudadanía regional y para la construcción de una política de libre circulación". Desde este punto de vista, agrega la autora citada que los Acuerdos sobre Residencia son prometedores al establecer expresamente que los migrantes procedentes de un Estado Parte deben recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. Y ello ha sido reproducido y reafirmado, acertadamente, en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. De allí la importancia de considerar que, a partir de la libre circulación de personas es posible el establecimiento de derechos comunes que beneficien a los nacionales de diversos Estados, y que permita viabilizar, además, la conformación de una ciudadanía regional, como bien observa Beltrame De Moura[640].

El Plan de Acción reconoce la existencia de un acervo jurídico en favor de los ciudadanos proveniente de las legislaciones nacionales y de la normativa del MERCOSUR. Se decide compilar y organizar la normativa relacionada al ciudadano a fin de visibilizar y promover sus derechos y la efectividad de los beneficios al ciudadano a través de diez ejes temáticos. El Estatuto de la

[639] *Ibidem,* p.18.
[640] BELTRAME DE MOURA, Aline: O Estatuto da Cidadania do Mercosul: ¿é possível uma cidadania regional?, en *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, Vol. 14 N°2, 2018, pp. 135-153.

Ciudadanía del MERCOSUR es un documento que reúne todos los derechos y beneficios para nacionales y residentes de los Estados Parte que se fueron alcanzando durante los 30 años de integración regional, siendo abordados desde una perspectiva transversal de Derechos Humanos, igualdad y no discriminación. Resulta fundamental para promover el conocimiento y el ejercicio de estos derechos por parte de la sociedad en su conjunto, su publicación y difusión en miras a consolidar este espacio de integración regional.

El Estatuto reviste un carácter dinámico que permite su actualización toda vez que nuevos derechos y beneficios sean reconocidos e incorporados a la normativa del MERCOSUR[641]. En cuanto al seguimiento de los avances del Plan de Acción, el mandato a la CRPM demandó desarrollar e implementar un método innovador de seguimiento transversal de los temas estratégicos de la agenda MERCOSUR[642].

A continuación, se enuncian los derechos fundamentales y beneficios que recopila el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR [643] en favor de los nacionales y residentes en los Estados Parte, a través de diez ejes, respecto de los que se mencionan aquellos aspectos que guardan estrecha relación con la movilidad humana y los resultados específicos en materia de ciudadanía alcanzados hasta el momento.

---

641 Cfr. *Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur/estatuto-de-ciudadania-del-mercosur*

642 Cfr. Representación Permanente para MERCOSUR y ALADI. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina. MERCOSUR - Estatuto de la Ciudadanía. Disponible en https://emsur.cancilleria.gob.ar/es/mercosur-estatuto-de-la-ciudadan%C3%ADa

643 *Decisión del CMC 64/10 sobre "Estatuto de la Ciudadanía … op. cit.*

4.4.1. Circulación de personas

El primer derecho al que hace referencia el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR presentado en 2021 es la circulación de personas, en el sentido de que indica la normativa vigente del MERCOSUR por la cual se establecen derechos y beneficios. Así, por ejemplo, dispone que los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR pueden utilizar determinados documentos de identificación personal, como documentos de viaje hábiles para el tránsito por el territorio de los demás Estados Parte, sin necesidad de utilizar sus pasaportes. Luego, hace expresa referencia a los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte, en virtud de los Acuerdos sobre Residencia y demás normativa que se ha mencionado en los apartados desarrollados con anterioridad.

Cabe destacar que, por un lado, el Estatuto reafirma la vigencia de los diversos instrumentos sobre circulación de personas, siendo los Acuerdos sobre Residencia los más destacados, se analizan en particular en el capítulo siguiente. Y, por otro lado, además de establecer cuáles son los derechos fundamentales, beneficios y fuentes jurídicas en materia de circulación de personas, indica cuáles son las autoridades de aplicación en cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR.

Entre los avances que se destacan se encuentra la aprobación del Acuerdo de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria[644], al cual también ya se hizo referencia. Es decir que, se establece la facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio MERCOSUR y la simplificación de trámites, la agilización de procedimientos de control migratorio, la armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios.

[644] *Decisión del CMC 02/19 sobre "Acuerdo Operativo para la Implementación de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria entre los Estados Partes del MERCOSUR".*

Otro aspecto interesante que se puede destacar en este sentido es la Promoción del derecho a la libre movilidad del MERCOSUR, como estrategia de la OIM en América del Sur. En este proyecto se plantea como principal objetivo "fortalecer la libre circulación dentro del MERCOSUR para beneficiar a los migrantes, mediante la colaboración con los Estados Parte y Estados Asociados del MERCOSUR, a fin de garantizar la promoción de condiciones adecuadas que permitan a los migrantes acceder a sus derechos" [645]. Específicamente, el proyecto pretende alcanzar los siguientes resultados:

1) Un estudio sobre la implementación y la incidencia del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur de 2002, especialmente en lo referente al acceso de los migrantes a sus derechos;

2) Un estudio sobre las dinámicas migratorias en la frontera entre Paraguay y Argentina;

3) Un estudio sobre las dinámicas migratorias en la frontera entre Brasil y Uruguay;

4) Una compilación de buenas prácticas sobre la implementación del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur de 2002.

Para cumplir con los objetivos propuestos, el proyecto permitirá a los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR cuantificar la incidencia de su principal herramienta jurídica regional en materia de migraciones, tal como se analiza en el capítulo siguiente, y brindará los instrumentos necesarios para reproducir las buenas prácticas en materia de integración ciudadana en el contexto de la Cooperación Sur-Sur.

[645] *Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).* Disponible en https://www.iom.int/es/node/174831

4.4.2. Integración fronteriza

En materia de integración fronteriza, la normativa vigente del MERCOSUR establece que las personas que egresen de un Estado Parte del MERCOSUR para ingresar a otro por un punto de frontera que cuente con un Área de Control Integrado se beneficiarán de procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, realizados por los funcionarios de los organismos nacionales que intervienen en el control aduanero, migratorio, sanitario y de transporte. A tales efectos, los organismos nacionales competentes concretan acuerdos operativos y adoptan sistemas que complementan y facilitan el funcionamiento de dichos controles.

Mientras que, los residentes permanentes en localidades fronterizas vecinas de los Estados Parte en las que existan Áreas de Control Integrado pueden beneficiarse de un procedimiento simplificado para la exportación o la admisión temporaria de bienes realizadas con motivo de la celebración de congresos, competencias deportivas, actuaciones artísticas o similares.

Es decir que, se mejora la integración entre ciudades fronterizas con la facilitación administrativa y operativa en migraciones, se persigue la plena implementación y ampliación gradual de las Áreas de Control Integrado, la revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos y el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, el cual facilita la convivencia en las fronteras e impulsa la integración a través del otorgamiento de un trato diferenciado a sus pobladores en materia económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos de salud, enseñanza y cultura, entre otros.

Al igual que en el caso anterior, además de enumerar los instrumentos en materia de integración fronteriza, presenta cuáles son las autoridades de

aplicación de los Estados Parte del MERCOSUR en materia de integración fronteriza.

4.4.3. Cooperación judicial y consular

En materia de cooperación judicial, se indica en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR cuál es la normativa vigente, y establece una seri de derechos y beneficios. Así, por ejemplo, indica que los ciudadanos y los residentes permanentes de un Estado Parte gozarán, en las mismas condiciones que los ciudadanos y residentes permanentes de otro Estado Parte, del libre acceso a la jurisdicción en este último Estado para la defensa de sus derechos e intereses, no pudiéndose imponer ninguna caución o depósito, cualquiera sea su denominación, debido a la calidad de ciudadano o residente permanente de otro Estado Parte.

También agrega que, los nacionales, ciudadanos y residentes habituales de un Estado Parte del MERCOSUR podrán acceder al beneficio de litigar sin gastos y de la asistencia jurídica gratuita que los demás Estados Parte conceden a sus nacionales, ciudadanos y residentes habituales (actualmente vigente sólo para Brasil y Paraguay).

Permite que los ciudadanos y residentes permanentes de un Estado del MERCOSUR gocen del derecho a una defensa legítima en las mismas condiciones que los ciudadanos y residentes permanentes de otro Estado del bloque. También pueden exigir cumplir su condena en el país en la cual son nacionales. En este sentido se logró la aprobación de la Enmienda al Protocolo de San Luis sobre Cooperación Jurídica en Asuntos Penales: cooperación en zonas de frontera del MERCOSUR[646].

[646] *Decisión del CMC 6/2018 sobre "Enmienda al Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales".*

Por otra parte, en 2019 se firmó el "Acuerdo sobre el Mecanismo de Cooperación Consular entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados", que aún no se encuentra vigente.

También se indican las fuentes jurídicas y las autoridades de aplicación de los Estados Parte del MERCOSUR en materia de cooperación judicial.

4.4.4. Trabajo y empleo

En materia de trabajo y empleo los Estados Parte asumieron compromisos políticos a los efectos de formular y poner en práctica políticas activas de trabajo decente, pleno empleo productivo y de desarrollo de empresas sostenibles, así como de adoptar, conforme a la legislación vigente y las prácticas nacionales, un conjunto de principios y derechos. Adicionalmente, sus ciudadanos tienen derecho a la igualdad de oportunidades laborales.

También se hace expresa mención a los instrumentos jurídicos en la materia y se señala cuáles son las autoridades de aplicación de cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR referidas al trabajo y empleo.

De acuerdo con el seguimiento y cumplimiento del Plan de Acción propuesto, se logra la actualización e implementación de los nuevos Reglamentos de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR y de las respectivas Comisiones Nacionales.

4.4.5. Seguridad social

En materia de seguridad social los Estados Parte han asumido el compromiso de garantizar, mediante políticas públicas articuladas y universales, una red mínima de protección social a sus habitantes, independientemente de su nacionalidad, frente a las contingencias sociales adversas, especialmente las motivadas por enfermedad, discapacidad, invalidez, vejez y muerte. Asimismo,

indica la normativa del MERCOSUR vigente en esta materia por la cual se establecen derechos y beneficios.

Básicamente, el MERCOSUR incentiva políticas públicas para la protección social de sus habitantes, posibilitando que los trabajadores del bloque tengan derecho a percibir su jubilación en cualquiera de los demás Estados que lo integran.

Como en los demás casos, menciona expresamente los instrumentos jurídicos en materia de seguridad social e indica las respectivas autoridades de aplicación de cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR.

4.4.6. Educación

En materia de educación, la normativa MERCOSUR vigente establece numerosos derechos y beneficios, toda vez que promueve políticas que favorecen la movilidad estudiantil entre sus países y que puedan cursar carreras certificadas que brindan garantía sobre el nivel académico de la región. En este sentido se alcanzó la aprobación del Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior del MERCOSUR en el marco del Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR)[647]. Este sistema es el resultado de un Acuerdo entre los Ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, homologado por el CMC del MERCOSUR a través de la Decisión CMC Nº 17/08.

Por medio de este sistema se ejecuta la evaluación y acreditación de carreras universitarias, y se gestiona a través de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación en el ámbito del Sector Educativo del MERCOSUR. En la actualidad se permite que los títulos de grado de Agronomía, Ingeniería,

[647] *Sistema ARCU-SUR*. Disponible en http://www.arcusur.org/

Medicina, Arquitectura, Veterinaria, Odontología, Enfermería, Geología, Economía, Farmacia y otras carreras (ampliado a 29 carreras acreditadas) de universidades del MERCOSUR sean reconocidos en el bloque regional de modo automático.

Además, se enuncian las fuentes y autoridades de aplicación por cada Estado Parte del MERCOSUR en materia de educación.

4.4.7. Transporte

En materia de transporte la normativa del MERCOSUR vigente se destaca por promover iniciativas que facilitan la circulación de personas dentro los países que lo integran. Así, por ejemplo, los ciudadanos del MERCOSUR pueden utilizar su licencia habilitante para conducir vehículos automotores expedida por la autoridad de tránsito competente en un Estado Parte del MERCOSUR.

Por otro lado, establece que los usuarios de servicios regulares y ocasionales autorizados de transporte internacional de pasajeros por carretera tienen derecho a viajar en vehículos que cuenten con la Inspección Técnica Vehicular (Identificados externamente mediante una oblea o distintivo ubicado en el parabrisas).

En caso de que las personas domiciliadas en un Estado Parte del MERCOSUR resulten damnificadas en accidentes de tránsito ocurridos en territorio de otro Estado Parte que generen responsabilidad civil tendrán derecho a optar por iniciar la acción en los tribunales del Estado Parte: donde se produjo el accidente, o el del domicilio del demandado, o bien, el del domicilio del demandante.

Enuncia también las fuentes jurídicas y las autoridades de aplicación de cada Estado Parte del MERCOSUR en materia de transporte.

4.4.8. Comunicaciones

Todos los residentes del MERCOSUR tienen derechos a acceder a servicios de radiocomunicaciones y radiodifusión en condiciones técnicas adecuadas. Los usuarios que se encuentren en localidades de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a menos de 50 km de distancia entre sí, pueden comunicarse entre ellos mediante el servicio público de telefonía básica internacional fronterizo, con las tarifas más económicas posibles. Adicionalmente, los residentes de ciudades fronterizas podrán acceder a un servicio accesible de intercambio postal.

Luego de indicar los derechos y beneficios en materia de comunicaciones, enumera las fuentes jurídicas y las autoridades de aplicación de cada Estado Parte del MERCOSUR en el rubro.

4.4.9. Defensa del consumidor

En materia de defensa del consumidor enuncia los derechos básicos de los consumidores en el MERCOSUR. Permite al MERCOSUR poner en práctica políticas y reglamentaciones para productos importados entre sus países que garantizan la protección de los consumidores. Los ciudadanos tienen derecho a información suficiente y veraz sobre productos y servicios. En este aspecto se crea la Escuela MERCOSUR de Defensa del Consumidor.

En estos últimos años, el MERCOSUR avanzó en el proceso de armonización de legislaciones en el área de Defensa del Consumidor, mediante la aprobación de un conjunto de normas que establecen los derechos básicos de los consumidores del bloque y regulan temáticas vinculadas a la protección de la salud y seguridad de los consumidores, publicidad, garantías

contractuales, y el derecho a la información en las transacciones comerciales efectuadas a través de internet, entre otros aspectos[648].

4.4.10. Derechos políticos y acceso del ciudadano a los órganos del MERCOSUR

En materia de derechos políticos, la normativa del MERCOSUR establece que los ciudadanos de los respectivos Estados Parte tienen derecho a ser representados en el Parlamento del MERCOSUR, mediante los mecanismos establecidos.

En materia de acceso del ciudadano a los órganos del MERCOSUR, indica que cualquier particular de los Estados Parte tiene derecho a que el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) reciba, examine y en su caso canalice hacia los órganos decisorios, sus peticiones relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.

En el marco del mecanismo de solución de diferencias del MERCOSUR, los particulares residentes en un Estado Parte, u otras personas que tengan la sede de sus negocios en el mismo, pueden efectuar reclamos ante sus representantes nacionales en el Grupo Mercado Común cuando se encuentren afectados por la sanción o aplicación, por otro Estado Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, del POP, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del CMC, de las Resoluciones del GMC y de las Directivas de la CCM.

Finalmente, se indica en el Estatuto para la Ciudadanía del MERCOSUR que la información relativa a los acuerdos internacionales suscriptos entre los

[648] Cfr. *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Disponible en https://www.mercosur.int/logro-22-sistema-regional-de-defensa-del-consumidor/

Estados Parte y su estado de ratificación y vigencia puede consultarse desde el sitio web del MERCOSUR[649], a través de los enlaces al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y a la Secretaría General de la ALADI. Asimismo, la información relativa al estado de vigencia de las normas del MERCOSUR y, cuando corresponde, a las normas nacionales que las incorporan se encuentra disponible a través del sitio web del MERCOSUR[650], en el enlace sobre detalles de cada norma.

Se puede decir, como bien indica el Representante Permanente de Argentina para MERCOSUR y ALADI, que el Estatuto de la Ciudadanía y su Pan de Acción constituyen un proceso que acompaña y deriva de los trabajos para la integración desarrollados por los distintos órganos, reuniones y foros del MERCOSUR; como así también, un instrumento que, mediante un trabajo de compilación, seguimiento, sistematización y difusión, a través de los canales institucionales correspondientes, está llamado a colaborar en la consolidación del conjunto de derechos fundamentales y beneficios que los distintos ámbitos del MERCOSUR establezcan para los ciudadanos de los Estados Parte"[651].

[649] *Mercado Común del Sur (MERCOSUR).* Disponible en https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/

[650] *Mercado Común del Sur (MERCOSUR).* Disponible en https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/ normativa/

[651] DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR" … *op. cit* p. 327.

CAPÍTULO 4

Los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR

La circulación de personas es el primer derecho al cual hace referencia el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR presentado en 2021. Entre las fuentes jurídicas en materia de circulación de personas remite a los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, entre otros instrumentos tal como se enuncian en el capítulo anterior. Estos Acuerdos son considerados como uno de los hitos más importantes en la historia del proceso de integración desde 1991 y uno de los proyectos más significativos en favor de los derechos de las personas en situación de movilidad humana intrarregional.

No obstante, pasados más de diez años desde la entrada en vigor de estos Acuerdos, el conocimiento sobre su implementación o aplicación efectiva en los distintos ámbitos sigue siendo limitado. Al respecto, por ejemplo, la OIM[652] informa sólo sobre algunos antecedentes a nivel regional vinculados a los aspectos normativos o procedimentales de los Acuerdos, o al complejo proceso de incorporación de normas en el MERCOSUR, o bien, aspectos parciales sobre su implementación; pero no se han llevado a cabo estudios que, con formato comparativo por ejemplo, analicen en qué medida se hace efectivo el acceso de

[652] En el marco del Memorando de Entendimiento firmado entre la OIM y el MERCOSUR en materia de cooperación técnica internacional en enero de 2015, se ha ejecutado el proyecto "Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)". Al respecto, el Director Regional de la OIM Diego Beltrand ha manifestado que "esta iniciativa viene a responder a una solicitud de los Estados miembros del MERCOSUR en el sentido de ofrecer claves sobre la situación de implementación del Acuerdo de Residencia en los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados. Particularmente, el interés consistió en hacer una evaluación del recorrido transitado desde la puesta en funcionamiento del Acuerdo, especialmente en términos de su impacto sobre las residencias concedidas y la incidencia de este en el acceso a derechos de la población migrante en los países de residencia. De allí que, con el fin de analizar los Acuerdos sobre Residencia en la región se sigue en este apartado, principalmente, la "Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes", llevada a cabo por la OIM. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp.11 y ss.

los migrantes de Estados firmantes a las residencias, a la salud, a la educación y al trabajo protegido en un plano de igualdad con los ciudadanos nativos[653]. Otros organismos han encomendado también investigaciones o informes en la materia. Por ejemplo, se ha elaborado un informe sobre los Regímenes de Política Migratoria en América Latina y el Caribe (Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad)[654], el cual presenta y describe una nueva base de datos generada en torno a cuarenta indicadores que caracterizan los regímenes migratorios de los 26 Estados de América Latina y el Caribe, miembros prestatarios del BID. En este documento se incluye, entre otra, información sobre los instrumentos internacionales y regionales vinculada principalmente al acceso a la residencia, los derechos que otorga y el acceso a la nacionalidad.

En este capítulo se analizan en detalle diversos aspectos de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR. Desde su aprobación y entrada en vigor, el objeto y ámbito de aplicación, los tipos de residencia que otorgan, los requisitos para obtener permisos de residencia, los derechos que confieren dichos permisos de residencia, hasta su implementación por cada uno de los Estados Parte y Asociados, como así también, las dificultades que estos presentan.

---

[653] En el marco del Memorando de Entendimiento firmado entre la OIM y el MERCOSUR en materia de cooperación técnica internacional en enero de 2015, se ha ejecutado el proyecto "Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)". Al respecto, el Director Regional de la OIM Diego Beltrand ha manifestado que "esta iniciativa viene a responder a una solicitud de los Estados miembros del MERCOSUR en el sentido de ofrecer claves sobre la situación de implementación del Acuerdo de Residencia en los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados. Particularmente, el interés consistió en hacer una evaluación del recorrido transitado desde la puesta en funcionamiento del Acuerdo, especialmente en términos de su impacto sobre las residencias concedidas y la incidencia de este en el acceso a derechos de la población migrante en los países de residencia. De allí que, con el fin de analizar los Acuerdos sobre Residencia en la región se sigue en este apartado, principalmente, la "Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes", llevada a cabo por la OIM. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp.11 y ss.

[654] ACOSTA, Diego y HARRIS, Jeremy: *Regímenes de política migratoria … op. cit.*

1. Aprobación sobre los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR

Los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR[655] tienen su origen en el año 2002. En particular, la Cancillería de la República Federativa del Brasil mostraba un acercamiento estratégico hacia la región en general y hacia el MERCOSUR en particular. Por ello, el 30 de agosto de ese año en la reunión del Grupo Migratorio del MERCOSUR llevada adelante en Porto Alegre, la delegación de Brasil presentó un proyecto de amnistía migratoria para el MERCOSUR. Tal como comenta una de las negociadoras de estos Acuerdos, la Dra. Adriana Alfonso[656] que, este proyecto presentaba una estrategia de implementación por la cual se llevaría adelante en todos los Estados del bloque, de manera concomitante, un proceso de amnistía migratorias (medidas excepcionales que, durante plazos determinados, facilitan la regularización de migrantes). En el caso particular, la amnistía propuesta favorecería a las personas nacionales de los Estados del MERCOSUR y tenía una duración de seis meses. Las delegaciones presentes en esa reunión volvieron a sus respectivos países con el compromiso de estudiar la propuesta de Brasil y llevar una respuesta para la próxima reunión del Grupo en octubre de 2002.

Para la delegación de Argentina, señala Alfonso[657], el tema resultaba interesante porque se podría "introducir en el ámbito regional una idea que desde hacía tiempo se venía trabajando como posible solución interna a la irregularidad de migrantes en su territorio, en la entonces Oficina de Temas Internacionales de la DNM". Esta idea, comenta la autora citada, consistía

---

[655] Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … *op. cit*.
Sólo los dos últimos se encuentran vigentes desde el 28 de julio del 2009, según las siguientes fechas de internalización por parte de los países firmantes fueron las siguientes: Argentina, julio de 2004; Bolivia, abril 2005; Brasil, octubre de 2005; Chile, noviembre de 2005; Uruguay, marzo de 2006 y Paraguay, julio de 2009.

[656] ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia … *op. cit.* pp. 16 y 17

[657] *Ibidem,* p. 26.

precisamente en considerar la "nacionalidad MERCOSUR" como "la base para la radicación de un nacional MERCOSUR en otro país del bloque mediante un mecanismo de vigencia indefinida que previera trámites sencillos resguardara la seguridad a partir de la exigencia de carencia de antecedentes penales y reconociera los derechos de las personas migrantes". Resulta que la propuesta de Brasil se presentaba como una oportunidad para que aquella idea pudiera ser proyectada a nivel regional a fin de dar una posible solución interna en el plano nacional, gracias a la coyuntura de la región.

Fue entonces que, en octubre de 2002 durante la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR (RMI) que se llevó a cabo en la Ciudad de Curitiba en Brasil, la delegación argentina presentó ante el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio una contrapropuesta, un anteproyecto de "Acuerdo sobre Residencia Permanente para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados". Este anteproyecto fue sometido a consideración de las demás delegaciones. Sobre el mismo se propusieron varios cambios que fueron consensuados e incorporados a la propuesta original y se comprometieron a realizar las consultas internas necesarias para lograr la suscripción del Acuerdo en la siguiente Reunión de Ministros del Interior. En dicha ocasión, la delegación brasileña también propuso un anteproyecto de Acuerdo sobre Regularización Migratoria. Ante esta propuesta las delegaciones manifestaron la preferencia de suscribir la propuesta argentina de Acuerdo de Residencia, dado que la misma incluía todos los postulados de la propuesta brasileña. Luego de discutido el tema, se decidió recomendar a la Comisión Técnica su aprobación, con los cambios consensuados[658].

[658] Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR Grupo de Trabajo Especializado Migratorio, Acta Nº 02/02 Curitiba, Brasil, 11 de octubre de 2002. *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados*. Reunión de Ministros del Interior y Seguridad Memoria Institucional.

Después de extensas deliberaciones[659], las delegaciones acordaron el texto del Acuerdo que sería sometido a consideración de los ministros. Las delegaciones de Brasil, Uruguay y Paraguay indicaron que el Acuerdo dependería de la ratificación legislativa en sus respectivos Estados, toda vez que modifica sus legislaciones nacionales en materia migratoria[660]. Fue en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR del 8 de noviembre de 2002, en Salvador, Brasil, que se resolvió elevar los Acuerdos en el ámbito migratorio para consideración y aprobación del CMC, esto es, el Acuerdo sobre Regularización Migratoria en el Estado de Residencia y el Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR[661].

Posteriormente, el CMC decidió aprobar la firma de los Acuerdos emanados de la XII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile, en Brasilia[662], el 6 de diciembre de 2002 por Decisión CMC 28/02[663]. Se trata en realidad de cuatro acuerdos, dos referidos a un procedimiento de regularización migratoria: Acuerdo 11/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR y Acuerdo 12/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile[664]; y dos de carácter general sobre derecho de residencia:

---

[659] Sobre el proceso de negociación de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR, se puede consultar ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia … *op. cit.* pp. 26 y ss.

[660] Acta 4/02 de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados. Cfr. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* pp. 48 y 49.

[661] Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR Acta Nº 02/02 Salvador, Brasil, 8 de noviembre de 2002. *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados*. Reunión de Ministros del Interior y Seguridad Memoria Institucional. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_fem_10-05-21.pdf

[662] Los Acuerdos fueron negociados y firmados bajo el ejercicio de la Presidencia Pro-Tempore del MERCOSUR por parte de República Federativa del Brasil, durante el segundo semestre del año 2002.

[663]Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … *op .cit*.

[664] Los Acuerdos sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile N° 11/02 y N° 12/02 no se encuentran vigentes porque no han sido ratificados por Argentina y Bolivia. Aunque son documentos formalmente autónomos (uno referido a los Estados Parte y otro a los Estados Asociados de Bolivia y Chile), el contenido material de ellos es prácticamente idéntico. En su artículo 1 establecen que "los nacionales de un Estado Parte, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte, podrán efectuar la tramitación migratoria de

Acuerdo 13/02 – Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Acuerdo 14/02 – Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. En este capítulo se hará referencia a los Acuerdos sobre Residencia [665], que son los que han tenido una duración de largo plazo y a los que luego se han adherido la República del Perú[666], la República de Colombia[667] y la República de Ecuador[668]. Cuando sea necesario, se realizarán las menciones oportunas a los Acuerdos de Regularización.

Si bien el artículo 2 de la Decisión CMC 28/02 indica que "no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR", conforme establece el artículo 5 a) de la Decisión CMC Nº 23/00[669], la vigencia de los Acuerdos adjuntos a la Decisión se regirá por lo dispuesto en sus artículos. En otras palabras, las decisiones en sí mismas, en la medida en que aprueban los

---

su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo", y, aclara en su artículo 2 que, ese procedimiento "se aplicará con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado el peticionante y del criterio en el que pretendiere encuadrar su situación migratoria". Además, aclara en el artículo 3 de ambos Acuerdos que "los Estados Partes podrán conceder residencia temporaria o permanente, de conformidad con las categorías migratorias previstas en sus legislaciones internas".

[665] A los fines de esta investigación, se utilizará la expresión "Acuerdos de Residencia" para referirse en forma indistinta a los Acuerdos generales sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 en forma conjunta dado que, aunque son documentos formalmente autónomos (uno referido a los Estados Parte y otro a los Estados Asociados), el contenido material de ellos es prácticamente idéntico.

[666] *Decisión del CMC 04/11 sobre "Adhesión de la República del Perú al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".*

[667] *Decisión del CMC 20/12 sobre "Adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".*

[668] *Decisión del CMC 21/11 sobre "Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".*

[669] Artículo 5 de la Decisión del CMC 23/00 sobre "Relanzamiento del MERCOSUR - Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes": *"Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR no necesitarán de medidas internas para su incorporación, en los términos del artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, cuando: a) los Estados Partes entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento será explicitado en el texto de la norma con la siguiente frase: "Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR". Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación".* Disponible en http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2300s.asp

textos de los Acuerdos, no necesitan ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos. Los Acuerdos en sí mismos, en cambio, son verdaderos tratados internacionales que han de seguir el procedimiento (internacional e interno) correspondiente. En virtud de lo dispuesto por el artículo 15 de los Acuerdos sobre Residencia, la República del Paraguay será depositaria del Acuerdo y de las notificaciones de los demás Estados Parte en cuanto a su vigencia y denuncia[670], también enviará copia debidamente autenticada del Acuerdo a los demás Estados Parte[671].

Por ello, la entrada en vigor de los Acuerdos sobre Residencia quedó supeditada a la comunicación por parte de los seis Estados Parte a la República del Paraguay, informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigor del instrumento[672], tal como establece el Capítulo IV del Protocolo de Ouro Preto denominado "Aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR"[673]. Ello obedece al carácter intergubernamental (y no supranacional) de las instituciones del MERCOSUR. Es decir, sus normas no son de aplicación directa, sino que, para ser válidas aquellas normas regionales que modifiquen legislación interna de los Estados Parte requerirán de la participación de los

[670] Artículo 16 (Denuncia) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[671] Artículo 15 (Depósito) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[672] Conforme establece el Artículo 14 (Vigencia) del *Acuerdo N° 14/02 Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile; Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[673] Según el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, la entrada en vigor de las normas emanadas por los órganos del MERCOSUR queda supeditada a su incorporación en el ordenamiento jurídico de la totalidad de los países que lo componen. Artículos 38 a 40 del Capítulo IV Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del MERCOSUR del *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR - Protocolo de Ouro Preto, suscripto el 17 de diciembre de 1994.*

órganos legislativos –o ejecutivos, dependiendo del caso– de los Estados firmantes, y depositado su instrumento de ratificación ante el depositario[674].

Es importante señalar el espíritu de quienes adoptaron los Acuerdos, conforme surge del Comunicado Conjunto de Presidentes del bloque, emitido en ocasión de la XXII Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Brasilia, el 06 de diciembre de 2002: "Los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, reafirmando la voluntad política de fortalecer los vínculos fraternales que unen a nuestros países y de ampliar y profundizar la cooperación existente, expresan su gran satisfacción por el proceso histórico que condujo a la adopción del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de MERCOSUR, Bolivia y Chile cuya entrada en vigor constituirá un paso significativo hacia el objetivo común de establecer el libre tránsito de personas en el bloque". En palabras de Alfonso, estos Acuerdos "fueron el resultado de una negociación en la que jugaron un papel decisivo tanto el contexto regional como los contextos nacionales y las experiencias en materia migratoria de los países involucrados"[675].

Finalmente, los Acuerdos entraron en vigor el 28 de julio del 2009, un mes después de que la República del Paraguay notificó y depositó[676] su aprobación

[674]ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 31 y 32. Generalmente, el depósito del instrumento de ratificación es suficiente para considerar incorporado un tratado al derecho interno (en la medida en que el derecho interno acepte que la simple ratificación alcanza y que no es necesario, por ejemplo, otro acto expreso de recepción o reglamentación interna). Pero, la normativa del MERCOSUR exige la incorporación al derecho interno, por lo tanto, no basta la simple ratificación internacional. Sobre los mecanismos de vigencia de la normativa MERCOSUR puede verse FERNÁNDEZ REYES, Jorge: "El orden jurídico del MERCOSUR", *Revista Jurídica de la Universidad de Montevideo*, núm. 12, 2012, pp. 27-51. FERNÁNDEZ REYES, Jorge: "La aplicación del derecho en el MERCOSUR", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, núm. 7(14), 2019, pp. 14-43. Una perspectiva crítica en ARBUET-VIGNALI, Heber: "MERCOSUR. Historias, estructuras jurídicas e integración", *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio Gioja*, núm. 27, 2022, pp. 78-104.

[675] ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia … *op. cit.* p. 12.

[676] Artículo 14 (Vigencia) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

ante la Secretaría del MERCOSUR en la ciudad de Asunción. Dado que el último Estado en depositar su ratificación fue Paraguay, Estado miembro pleno del Mercosur y no un Estado asociado, ambos Acuerdos (el de los Estados miembros y el de los Estados miembros más los asociados) entraron en vigor simultáneamente. Por supuesto, para los Estados que se adhirieron con posterioridad a estos Acuerdos (Ecuador y Perú en 2011, Colombia en 2012), las fechas de entrada en vigor corresponden a las fechas de sus respectivas ratificaciones[677].

En octubre de 2009, en el marco de la XXVI Reunión de Ministros del Interior, se adoptó la "Declaración de Montevideo" por la cual los Estados manifestaron su "beneplácito por la vigencia" y "su implementación sin demora" de los Acuerdos sobre Residencia [678]. Asimismo, en noviembre de 2010, en el marco de la XXVIII Reunión de Ministros del Interior se firmó la "Declaración de Brasilia", por la cual se solicitó "realizar esfuerzos con vista a la adhesión, pronta aprobación legislativa, ratificación y efectiva implementación" de dichas normas, indicando expresamente, entre otros, a los Acuerdos sobre Residencia[679].

La internalización y puesta en práctica de los Acuerdos sobre Residencia entre los Estados firmantes ha sido heterogénea, de acuerdo con las modificaciones de los marcos normativos migratorios a nivel nacional. Así, Argentina y Bolivia lo internalizan en 2004; Brasil, Chile y Uruguay en 2005; Paraguay en 2008; mientras que Ecuador y Perú lo internalizaron en 2011, Colombia fue el último país en hacerlo en 2012. Por lo tanto, la implementación efectiva del Acuerdo dentro de los mecanismos de regularización migratoria de

[677] Los instrumentos de adhesión al "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile" establecen su inmediata entrada en vigor para el caso de Perú (2011) y Colombia (2012); mientras que, en el caso de Ecuador (2011), se prevé una ratificación interna, la cual sucedió en 2014.

[678] Conforme el Acta 2/09 de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p.51.

[679] Conforme el Acta 2/10 de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados. *Ídem.*

cada Estado también difiere: Argentina lo implementa en 2005, Brasil y Uruguay en 2006, Chile y Paraguay en 2009, Bolivia y Perú en 2011, Colombia en 2012 y Ecuador en 2014[680]. Es decir que, de los doce Estados que participan en la RMI sólo resta la adhesión de Venezuela, Surinam y Guyana para alcanzar a todo el subcontinente suramericano y conformar así un área integrada en la que se reconozca la circulación de personas junto con el derecho a una residencia basado en la nacionalidad, entendido este como el primer paso para la construcción de una ciudadanía suramericana[681].

Se puede observar que la internacionalización de los Acuerdos fue en muchos casos anterior a la de su entrada en vigor en el plano internacional (y, en algunos casos, incluso anterior a la fecha de la ratificación por parte del propio Estado que estaba internalizando el Acuerdo). Es decir, los Estados incorporaron a sus derechos internos el contenido de los Acuerdos incluso

[680] Los "Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR" fueron aprobados por Argentina el 9 de junio de 2004, mediante las Leyes 25.902 y 25.903; por el Congreso de Brasil mediante el Decreto Legislativo Nº 210 del 20 de mayo de 2004, y el Decreto Legislativo Nº 925 del 15 de septiembre de 2005, respectivamente. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, aprueban ambos Acuerdos mediante la Ley 17.927 en diciembre de 2005. En el caso del "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile", Bolivia lo ratifica mediante Ley 2831 en septiembre del 2004 y Chile en noviembre de 2005. Finalmente, Paraguay los adopta, a través de la Ley 3565 (Acuerdo 13) y la Ley 3578 (Acuerdo 14), en 2008. Un año más tarde (28 de julio de 2009), se hace el depósito en la Secretaría del MERCOSUR de la ratificación paraguaya, dando por internalizados los Acuerdos de Residencia. Como ya se mencionó, los instrumentos de adhesión al "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile" establecen su inmediata entrada en vigor para el caso de Perú (2011) y Colombia (2012); mientras que, en el caso de Ecuador (2011), se prevé una ratificación interna, la cual sucedió en 2014. Desde entonces, cumpliendo los requisitos mencionados, se goza formalmente del derecho a la movilidad territorial en el MERCOSUR. Cfr. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* pp. 50 y 51. Esta diferencia en los años de internalización e implementación del Acuerdo dentro de las normativas migratorias se refleja en las cifras disponibles. Este motivo, sumado a los diferentes tamaños y orígenes de la población extranjera en cada país, define el número total de residencias otorgadas por medio de este instrumento y por tanto la participación relativa de cada nación en el total de residencias MERCOSUR a nivel regional. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) y FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS (FEM): *Informe Anual 2022 sobre Movimientos migratorios recientes en América del Sur.* Buenos Aires, 2022.

[681] LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria … *op. cit.* p.9.

antes de que estuvieran internacionalmente obligados a hacerlo. Luego de revisar brevemente el proceso negociación, aprobación e internacionalización de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR se puede resignificar la importancia de estos instrumentos que explica, en alguna medida, las divergencias en su implementación, tal como se describe en los apartados siguientes.

2. Objeto y ámbito de aplicación de los Acuerdos sobre Residencia

Los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 del MERCOSUR son un mecanismo conocido para dinamizar los procesos de integración regional y para fortalecer los vínculos comerciales, laborales y culturales entre los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR[682]. En su preámbulo se reafirma claramente el deseo de los Estados signatarios de "fortalecer y profundizar el proceso de integración", teniendo presente que para la consecución de esos objetivos es esencial "la implementación de una política de libre circulación de personas en la región". Asimismo, se pretende "solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados en la región" y "combatir el tráfico de personas con fines de explotación laboral", como así también, toda situación que implique degradación de la dignidad humana.

Ambos Acuerdos sobre Residencia tienen por objeto permitir que los nacionales de los Estados Parte puedan obtener un permiso de residencia en el territorio de otro Estado Parte en condiciones más favorables que las del régimen general de extranjería previsto en las legislaciones nacionales. En efecto, el artículo 1 de los Acuerdos sobre Residencia[683] establece que "Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con

[682] MODOLO, Vanina: "La movilidad territorial en … *op. cit.* pp. 29-50.
[683] Artículo 1 (Objeto) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4º del presente". Algunos autores[684] señalan que este artículo no deja espacio a la discrecionalidad de los Estados firmantes, ya que el término "podrán" no otorga al Estado la opción de aceptar o rechazar la residencia, sino que refiere al plazo máximo por el cual puede otorgarla .

Estos acuerdos resultan una herramienta fundamental para el acceso a la residencia legal en Sudamérica. Esa regularización migratoria de las residencias importa una ventaja para los migrantes, ya que habilita a obtener un empleo de carácter regular, facilitando el acceso a planes y programas sociales vinculados a la salud y la educación. Todos ellos son propósitos explícitos de los Acuerdos, que procuran igualar las condiciones de acceso a derechos de los inmigrantes con las condiciones de los nacionales del Estado de acogida [685].

En el artículo 2 de los Acuerdos sobre Residencia se define el alcance de los términos utilizados y se indica expresamente cómo deben interpretarse[686]. En este orden de ideas se señala que son "Estados Parte" los Estados miembros y asociados del MERCOSUR (es decir, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela[687], Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam) y son "Nacionales de una Parte" las personas que poseen nacionalidad originaria de uno de los Estados Partes o nacionalidad adquirida por naturalización y

[684] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p.5.
[685] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.89.
[686] La única diferencia que existe entre el artículo 2 (Definiciones) del Acuerdo 13/02 y el artículo 2 (Definiciones) Acuerdo 14/02, es que en el primero se define "Estados Partes" a los Estados partes del MERCOSUR; mientras que en el segundo se define "Estados Partes" a los Estados miembros y asociados del MERCOSUR. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*
[687] Como ya se ha mencionado, en virtud de la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, desde el 5 de agosto de 2017 la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR. No obstante, en esa decisión se indica la obligación de los Estados Parte de definir aquellas medidas tendientes a minimizar los impactos negativos de la suspensión sobre el pueblo venezolano.

ostentaran dicho beneficio desde hace cinco años[688]. Sobre los requisitos para acceder a este régimen, en particular ser nacional de un Estado Parte, se profundiza su análisis en los apartados siguientes. Mientras que, define como "Inmigrantes" a aquellos nacionales de las Partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte. Luego, distingue entre "País de origen" como aquel país de nacionalidad de los inmigrantes y "País de recepción" como el país de la nueva residencia de los inmigrantes.

Los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, conforme su artículo 3, se aplican tanto para "nacionales de una Parte, que deseen establecerse en el territorio de la otra, y que presenten ante la sede consular respectiva su solicitud de ingreso al país y la documentación que se determina en el articulado siguiente", como para los "nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de otra Parte deseando establecerse en el mismo, y que presenten ante los servicios de migración su solicitud de regularización y la documentación que se determina en el articulado siguiente" [689]. En otras palabras, el régimen de residencia que se reglamenta puede hacerse efectivo fuera del país de recepción, presentando ante la respectiva sede consular la solicitud de expedición del permiso de residencia, o dentro de este país, presentando la solicitud ante las autoridades administrativas competentes.

Varias aclaraciones son de interés aquí. La primera es que, dado que los Acuerdos nada especifican al respecto, ha de entenderse que las autoridades consulares autorizadas a expedir los permisos de residencia no son solamente las que tienen su asiento en el Estado de la nacionalidad del solicitante. Por ejemplo, un brasileño que quiera residir en Argentina puede presentar su solicitud de permiso ante un consulado argentino en Brasil, pero también ante

[688] Se trata de la única limitación por la cual se permite discriminar a los que hayan adquirido la nacionalidad por naturalización en algún Estado Parte, dado que los mismos tienen que esperar cinco años antes de poder beneficiarse del Acuerdo de Residencia.
[689] Artículo 3 (Ámbito de aplicación) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

un consulado argentino en Uruguay o Italia. Todo esto, claro está, sin perjuicio de las normas que razonablemente puedan establecer los respectivos Estados sobre la competencia de sus autoridades consulares. Siguiendo con el ejemplo, el Estado de Argentina podría exigir al ciudadano brasileño que quiere presentar su solicitud ante el consulado argentino en Uruguay o en Italia que acredite que reside en alguno de esos países.

La segunda aclaración es que, en el caso en que la solicitud se presente ante las autoridades del Estado de recepción que actúan en su propio territorio, es el Estado de recepción el que puede y debe determinar qué autoridad interna resulta competente. El Estado puede establecer, por ejemplo, que las solicitudes se hagan ante un órgano del Ministerio del Interior, ante la policía, etc. De acuerdo con su propia organización interna, el Estado de recepción podría incluso determinar que la autoridad competente fuera subestatal, por ejemplo, que los permisos de residencia sean otorgados por las autoridades provinciales o municipales. El único límite que parece existir a este respecto es que la distribución de competencias internas se haga de manera tal que no frustre el efecto útil de los Acuerdos, es decir, que no dificulte la obtención del permiso de residencia para quienes deseen solicitarlo. Sin embargo, dado que se refiere a quienes "se encuentren" en otro Estado Parte, como bien señala Odriozola[690], basta con la presencia física de una persona nacional del MERCOSUR en el territorio de otro Estado Parte, junto con su voluntad de permanecer allí, la cual es expresada mediante la solicitud de regularización, para que la persona sea amparada por los Acuerdos en cuestión.

Finalmente, en el caso de que la solicitud se haga en el propio territorio del Estado de recepción, establece también el artículo 3 de los Acuerdos sobre Residencia que tal procedimiento "se aplicará con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio

[690] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p. 5.

del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas"[691]. De esta manera, la regularización es una regla que no admite excepciones, es decir, la condición migratoria al ingresar no impide la ejecución del procedimiento de regularización[692]. Pues la obtención del permiso de residencia funciona como una especie de regularización de las eventuales infracciones derivadas de un posible ingreso irregular al territorio. Aunque los Acuerdos no son totalmente claros, parece razonable que esta regularización opera por la obtención del permiso y no por su mera solicitud. Además, en los términos literales del artículo citado, se trata de la regularización de las infracciones derivadas de un posible ingreso irregular y no de otras posibles infracciones (por ejemplo, el ejercicio de una actividad no permitida bajo el régimen correspondiente al permiso que se poseyera anteriormente). De hecho, se exime a la persona del pago de multas u otras sanciones más gravosas que están dirigidos a quienes hayan ingresado al territorio de manera irregular.

Numerosos autores[693] y organismos internacionales[694] señalan que los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR tienen un ámbito de aplicación diferente y más amplio que los instrumentos bilaterales, toda vez que el principal requisito para obtener una residencia es la nacionalidad, como ya se ha mencionado, con el fin de lograr la regularización del estatuto jurídico.

---

[691] Artículo 3 (Ámbito de aplicación) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[692] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.*, p. 6.

[693] PÉREZ VICHICH, Nora: *El Mercosur ampliado: … op. cit.* p. 340. CERIANI CERNADAS, Pablo y MORALES, Diego: *Argentina: Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos.* Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires, 2011. ACOSTA, Diego. *The National versus the Foreigner … op. cit*. ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: la ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países de América del Sur", en *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Personas en contexto de movilidad humana.* Ministerio Publico de la Defensa de la Nación Argentina, Defensoría General de la Nación. No17, diciembre, 2022, p.29.

[694] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.13.

Según señalan Acosta y Odriozola [695] , se pueden hacer tres posibles interpretaciones de los Acuerdos sobre Residencia , a partir de la base del artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, toda vez que establece que la interpretación debe realizarse "de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Asimismo, en su artículo 27 se indica que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

Bajo esas premisas, en primer lugar, se puede hacer una interpretación de tipo literal del texto[696], la cual, en coincidencia con los autores mencionados, "no deja lugar a dudas", pues "los Acuerdos sobre Residencia exigen a la persona demostrar una serie de requisitos para poder obtener la residencia y, entre ellos, no existe la condición de establecer la entrada legal al territorio". En segundo lugar, una interpretación finalista o teleológica, es la que tiene en cuenta el objetivo que se busca al adoptar el instrumento jurídico de que se trate. Desde este punto de vista, señala Alfonso[697], que los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR desde un inicio han tenido como finalidad establecer un procedimiento permanente de regularización que pudiera obtenerse en cualquier momento. Incluso, tal como surge de su preámbulo, es claro el propósito de acabar con la situación de irregularidad en la que se encontraban algunas personas nacionales de los Estados Parte y establecer un mecanismo

[695] ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia … *op. cit.* p. 30.
[696] La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la interpretación en el "sentido corriente de los términos" de los tratados en diversos casos contenciosos, por ejemplo: Sentencia de 6 de agosto de 2008. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 184. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 257. Sentencia de 23 de agosto de 2018. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No.359. O bien en diversas opiniones consultivas como, por ejemplo, la Opinión Consultiva N°4/1984 OC04/84 de 19 de enero de 1984. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Serie A. No. 4, solicitada por el Gobierno de Costa Rica.
[697] ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.*, pp. 49 y 50.

permanente de acceso a la residencia y, por ende, de regularización tal como el que proponen los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR. Finalmente, una interpretación en función del principio pro-persona, que exige estar siempre por la norma más favorable a la vigencia de los derechos, es decir, a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos; o, por el contrario, cuando se trate de restringir derechos, proceder de manera opuesta y aplicar la norma o la interpretación más acotada. En este sentido, expresamente el artículo 11 de los Acuerdos sobre Residencia [698] contempla la aplicación de la norma más benéfica, en el sentido de favorecer la libre circulación de las personas en el MERCOSUR.

3. Tipos de residencia a otorgar por los Acuerdos sobre Residencia

A través de los Acuerdos sobre Residencia se puede solicitar el permiso para una residencia temporaria, o bien, solicitar un permiso de residencia permanente dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la residencia temporaria. En este último caso, su vigencia temporal será indefinida. También se establece un derecho a la reunión familiar mediante un permiso de residencia por reunión familiar, según se describe en los apartados siguientes.

3.1. Residencia temporaria

Para solicitar el permiso de residencia inicial, o de carácter temporal conforme el artículo 4.1 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[699], existen dos vías. La primera es con carácter previo al ingreso al Estado de recepción. El interesado debe entonces presentar la solicitud ante la sede consular respectiva (es decir, la sede consular del país de recepción). La segunda vía consiste en presentar la solicitud ante la autoridad migratoria una vez que ya

[698] Artículo 11 (Aplicación de la norma más benéfica) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[699] Artículo 4 (Tipo de residencia a otorgar y requisitos) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

se ha ingresado en el territorio del Estado de recepción. Este procedimiento puede seguirse con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante en el territorio del Estado de recepción, es decir, incluso si el solicitante hubiera ingresado irregularmente a ese territorio o hubiera ingresado regularmente y luego su presencia se hubiese convertido en irregular. En este sentido, tal como se indicó, la solicitud del permiso de residencia "implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas", de acuerdo con el artículo 3.2 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02.

Es importante destacar que en los Acuerdos no se deja margen para que los Estados Parte puedan incorporar requisitos adicionales a fin de obtener la residencia de acuerdo con su legislación nacional. Esto significa que la acreditación del "legal ingreso" al país, como requiere la Disposición Nº 1.637 (2022) que aprueba el Instructivo de Trámites del Mercosur, es contraria al Acuerdo y a la ley que lo aprueba en Argentina y, por tanto, no aplicable.

Tanto el permiso de residencia otorgado por la autoridad consular como por la autoridad migratoria tiene carácter inicial "de hasta dos años", conforme el artículo 4.1 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. Dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de este permiso, puede solicitarse una autorización de residencia permanente. Si bien la redacción literal e imprecisa del artículo parecería que la autoridad nacional "puede" otorgar un permiso con una duración "inferior a los dos años", dado que establece un plazo máximo, el Subgrupo de Trabajo 10 sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social del MERCOSUR interpreta que el permiso temporal "debe tener una duración de dos años"[700]. Es decir que, si se cumplen todos los requisitos establecidos en la normativa vigente el permiso debe ser otorgado

[700] SUBGRUPO DE TRABAJO 10, sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social del MERCOSUR: *Cómo trabajar en los países del MERCOSUR: guía dirigida a los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR*. Ministério do Trabalho e Emprego, Brasilia, 2010, p. 22.

por ese plazo. Se trata de una actividad reglada y no discrecional de la Administración[701].

En cuanto a los requisitos para acceder a este régimen, el más importante, pero no el único, es ser nacional de un Estado Parte. También agrega el Artículo 4.1 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 la documentación que deberán presentar los peticionantes[702], es decir, los nacionales de un Estado Parte que deseen establecerse en el territorio de la otra o que ya se encuentren en ese territorio. En el apartado siguiente, se encuentra el análisis en detalle de los requisitos y la documentación que se debe presentar para obtener permisos de residencia.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 6 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, una vez vencida la residencia temporaria los inmigrantes que no se presenten ante la autoridad migratoria del Estado de recepción quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte. Como bien señala Arlettaz, "una vez más el acuerdo nos sorprende por su imprecisión", y ello porque al decir verdad todos y cada uno de los migrantes, es decir, no solo aquellos que tienen un permiso MERCOSUR temporal vencido, se encuentran sometidos a la normativa migratoria interna del Estado de recepción. Así, por ejemplo, quien solicita un permiso temporal no solo está sometido a los Acuerdos sobre Residencia , sino también a toda la legislación migratoria del Estado receptor (aunque solo sea porque esta legislación migratoria determina la tasa que debe pagar por el trámite). Sugiere este autor que, si se puede interpretar de alguna manera racional el artículo en

[701]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 256.

[702] Si bien los Estados firmantes han procurado, con distintos requerimientos, adaptar sus procedimientos migratorios de manera de conceder residencias, visas o calidades migratorias derivadas del Acuerdo, la OIM ha realizado un detallado análisis que distingue aquellos elementos que determinan la forma de funcionamiento de la tramitación de residencias en los distintos países y las dificultades con las que se encuentran los inmigrantes al momento de tramitar sus residencias, conforme surge de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.39.

cuestión se podría entender que una vez vencida la residencia temporaria, quienes no se presenten ante la autoridad migratoria podrán ser sancionados por dicha autoridad, por ejemplo, mediante multas, o bien, con la pérdida del derecho al régimen especial MERCOSUR. En este caso, quedarían sometidos a la legislación migratoria ordinaria del Estado receptor[703].

Ahora bien, será posible obtener un nuevo permiso de residencia temporal cuando se haya agotado el permiso inicial. Arlettaz sostiene que sí, puede suceder en algunos casos que el interesado no reúna los requisitos necesarios para la residencia permanente, aunque sí para la temporal, por ejemplo, por la imposibilidad de acreditar medios de vida lícitos por estar desempleado o trabajando en la informalidad. Si bien en este caso no se habría cumplido uno de los requisitos exigidos para la residencia permanente y dado que no es exigido para la residencia temporal, podría solicitarse una nueva residencia de este tipo[704].

3.2. Residencia permanente

De acuerdo con el artículo 5 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento del permiso de residencia temporal es posible solicitar un permiso de residencia permanente. Es decir, que su vigencia temporal será indefinida.

Ahora bien, conforme dispone el artículo 6 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[705], vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada, los inmigrantes que no se presenten ante la autoridad migratoria del país de recepción, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte. Aquí, no se debe olvidar lo dicho por la Corte IDH respecto de las disposiciones del ordenamiento jurídico interno del país de

[703] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 260.
[704] *Ídem.*
[705] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

recepción, toda vez que son los Estados quienes pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean sus nacionales, bajo la condición que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la CADH[706].

Sin embargo, no habría óbice alguno para que los Estados determinen una fecha de caducidad al documento físico que acredita ese permiso. Ello parece razonable si se tiene en cuenta la necesidad de que se actualicen periódicamente ciertos datos, como la fotografía que aparece en los documentos de identidad. Esta exigencia de renovación del documento físico no puede extenderse al permiso en sí mismo. Por ejemplo, los Estados no podrían sancionar la no renovación del documento con la pérdida del derecho de residencia, aunque sí podrían imponer otro tipo de sanciones (una multa por la falta de renovación en término del documento, por ejemplo)[707].

En cuanto a los requisitos para otorgar este permiso permanente, conforme el artículo 5 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, en el apartado siguiente se encuentra en detalle su análisis y la documentación que se debe presentar.

3.3. Permiso de residencia por reunión familiar

El artículo 9.2 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 establece un derecho a la reunión familiar en los siguientes términos: "A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los estados parte, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea

[706] De acuerdo con lo resuelto en Corte IDH, Resolución del 18 de agosto de 2000. *Asuntos Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales*, Considerando 4. y en Corte IDH, Sentencia de 23 de noviembre de 2010. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C Nº 218, párr. 97.
[707] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 259.

la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación que se establece en el artículo 3º [sic], y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país, deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular, salvo que de conformidad con la normativa interna del país de recepción este último requisito no fuere necesario".

Para obtener el permiso de residencia por reunión familiar, como uno de los derechos reconocidos por los Acuerdos sobre Residencia que se analiza en el punto 5.2, es necesario formar parte de la familia de un nacional MERCOSUR que obtiene un permiso de residencia MERCOSUR en otro Estado parte. También se deberá presentar la documentación que se establece en el artículo 4 de los Acuerdos[708]. Y, para el caso que se solicite una residencia permanente, la documentación por presentar será la del artículo 5, salvo quizá de la justificación de los medios de vida, ya que al nacional MERCOSUR se le exige que justifique medios de vida que permitan la subsistencia propia "y de su grupo familiar conviviente", por lo que a los miembros de este grupo no habría que pedirles medios adicionales. Aquí también resultan aplicables las mismas críticas y observaciones practicadas en relación con los nacionales MERCOSUR, que se detallan en el apartado siguiente destinado a los requisitos para obtener un permiso de residencia conforme los Acuerdos sobre Residencia .

En principio, los miembros de la familia pueden, en principio, recurrir a cualquiera de las dos vías para solicitar el permiso de residencia, es decir, ante las autoridades consulares del Estado de recepción antes de ingresar a él, o bien, ante las autoridades migratorias del Estado de recepción una vez que ya han ingresado. La normativa prevé una excepción a esta doble vía: cuando por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visado para ingresar al

[708] El artículo textual exige presentar la documentación "que se establece en el artículo 3". Pero se trata de un error de redacción, dado que el artículo que establece la documentación por presentar para el permiso temporal no es el 3, sino el 4 en ambos acuerdos.

país, deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular. No obstante, el Estado de recepción puede permitir que, incluso aquellas personas que por su nacionalidad requieran siempre visado para ingresar al país, puedan tramitar el permiso de residencia una vez que ya han ingresado al territorio. En este caso, como bien señala Arlettaz[709], el Estado de recepción deberá prever el modo en que el familiar no MERCOSUR cruzará el control fronterizo, ya que, si por regla general requiere siempre visado debido a su nacionalidad, habrá que instrumentar un mecanismo que le permita ingresar al territorio acreditando que lo hace para reunirse con un miembro de su familia que se beneficia del régimen MERCOSUR.

De la normativa no se puede inferir si las consecuencias que conlleva escoger una vía u otra son las mismas. Tampoco se aclara cuáles son las consecuencias si se deniega el permiso, por ejemplo, si procede la devolución al Estado de origen, o si es posible de recurrir tal resolución, etc. En todo caso, ante la imprecisión normativa, habrá que considerar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno del país de recepción, toda vez que son los Estados quienes pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean sus nacionales, bajo la condición que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la CADH[710].

En cuanto a la vigencia del permiso que se expida a los miembros de la familia debe ser igual que aquel que se expida a la persona de la cual dependan. Ahora bien, no resulta con claridad si debe tener la misma duración

[709] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 264.
[710] De acuerdo con lo resuelto en Corte IDH, Resolución del 18 de agosto de 2000. *Asuntos Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales*, Considerando 4. y en Corte IDH, Sentencia de 23 de noviembre de 2010. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C Nº 218, párr. 97.

temporal que el expedido al nacional MERCOSUR o si debe tener fecha de vencimiento el mismo día que el del nacional MERCOSUR. Esta situación difiere si el permiso del nacional no MERCOSUR se solicita con posterioridad al del nacional. Por ejemplo, un uruguayo se establece en Chile y obtiene un permiso temporal de dos años, con duración del 01/01/2015 al 31/12/2016. Un año más tarde decide llevar a su esposa canadiense a vivir con él a Chile. En este caso cabe preguntarse, si habrá que otorgar a la esposa un permiso de dos años (del 01/01/2016 al 31/12/2017) u otorgar un permiso que expire en la misma fecha que la del nacional MERCOSUR, es decir el 31/12/2016. Pero en este caso el permiso tendrá una duración de un año, y no de dos. Parece que la segunda respuesta es la más adecuada, dado el carácter accesorio del derecho del familiar no MERCOSUR. Podría interpretarse que no tiene sentido que se autorice al familiar no MERCOSUR a permanecer en el territorio del Estado más allá de lo que el propio nacional MERCOSUR puede hacerlo.

Si bien los Acuerdos no se refieren expresamente a ello, sería procedente una posible cancelación del permiso del nacional MERCOSUR por aplicación de principios generales, como bien sostiene Arlettaz[711], por ejemplo, si se descubriera que el permiso fue obtenido falseando información o documentación. Si se admite que el permiso del familiar no MERCOSUR es accesorio del permiso del nacional MERCOSUR, habrá que admitir entonces que este último puede ser cancelado si ocurre lo propio con el primero.

4. Requisitos para obtener permisos de residencia conforme los Acuerdos sobre Residencia

En este apartado se analizan en detalle los requisitos que establecen los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 para obtener un permiso de

[711]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 263.

residencia. Algunos autores[712] dividen la documentación que se solicita en cuatro categorías: 1) documentos destinados a demostrar la identidad y nacionalidad del peticionante; 2) certificados que demuestren la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales durante los cinco años anteriores a la solicitud de residencia; 3) certificado médico, en caso de que lo exija la legislación interna del país en concreto; y 4) pago de tasa administrativa. Sin embargo, y atento a que hay diferencias según se trate de un permiso para residencia temporaria, un permiso de residencia permanente o un permiso de residencia por reunión familiar, se especifica en cada caso qué requisitos corresponden y cuáles son sus características particulares.

Es importante destacar que en los Acuerdos sobre Residencia no se deja margen para que los Estados Parte puedan incorporar requisitos adicionales (con la excepción de la solicitud de un certificado médico) a fin de obtener la residencia de acuerdo con su legislación nacional. No obstante, en virtud del artículo 11[713], los Estados pueden aplicar normas más benéficas y que, por tanto, sean más favorables a los nacionales de los Estados Parte. A contrario sensu, no pueden aplicar normas que sean más gravosas para el disfrute de los derechos otorgados por el propio Acuerdo.

Sin embargo, y dado que los Acuerdos sobre Residencia deben ser internalizados en el derecho nacional de los Estados firmantes mediante leyes locales, tal como se analiza en apartados siguientes, no siempre se produce un "diálogo" entre el Acuerdo y las leyes migratorias nacionales, como bien señala Odriozola[714]. No obstante, considera que el instrumento mercosureño es, en esencia, autosuficiente, dado que en él se puede encontrar la información para aplicar su contenido sin necesidad de acudir a otro documento. Incluso, las

[712]ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia … *op. cit.* pp. 27 y 28. ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p. 6.
[713] Artículo 11 (Aplicación de la norma más benéfica) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*
[714] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p. 31.

mínimas interacciones del Acuerdo con otros textos normativos buscan resolver posibles tensiones. Por ejemplo, el artículo 6 de los Acuerdos sobre Residencia indica que aquellas personas migrantes que, vencida la residencia temporaria otorgada, no se presenten ante la autoridad migratoria del país de recepción, "quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte". Entiende el autor citado que los Acuerdos dejan bien claro el momento exacto en que debe dejar de aplicarse para que se aplique la normativa local. Pero, a pesar de ello, en este apartado sobre los requisitos para obtener permisos de residencia, tanto temporaria como permanente, se observan situaciones imprecisas o lagunas del Acuerdo que requieren la aplicación de la normativa local y la armonización de los requisitos exigidos con la normativa de los ordenamientos jurídicos, a nivel local y regional.

En particular, como señala la OIM, desde la implementación de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR persisten dificultades en relación con los requisitos exigidos como con los procedimientos, tiempos y nivel de información con los que cuentan los postulantes. La mayoría de estas dificultades están asociadas a los elevados costos del trámite; la demostración de medios de vida, que implica tener un empleo de carácter regular o formal, acreditar un monto mínimo de dinero u otra situación de carácter restrictiva; la escasa o nula información ofrecida a los migrantes, los extendidos tiempos para obtener un turno para el inicio y la resolución del trámite; las escasas oficinas en las que se puede realizar el trámite, a veces concentradas solo en algunas ciudades y el escaso conocimiento de la normativa por parte de los funcionarios[715].

A continuación, luego de algunas breves consideraciones en cada subapartado, se detalla la información suministrada por los órganos encargados

[715] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.52.

de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, respecto del requisito de que se trate, observándose las similitudes y diferencias en cada caso particular, sin perjuicio de otros instrumentos específicos complementarios en cada ordenamiento jurídico nacional.

4.1. La nacionalidad como requisito sustantivo para obtener permiso de residencia

El principal requisito sustantivo con carácter general para obtener un permiso de residencia temporaria o permanente, de acuerdo con los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[716], consiste en acreditar la nacionalidad de un Estado Parte del MERCOSUR, Bolivia o Chile, conforme el artículo 2 de los mencionados Acuerdos, como así también de los Estados que se han adherido con posterioridad, tal es el caso de Ecuador, Perú y Colombia.

Se trata entonces de un derecho de residencia basado en la nacionalidad[717], es decir, que el requisito sustantivo y distintivo es ser nacional de un Estado Parte[718]. En este sentido, y tal como se enuncia anteriormente, los Acuerdos establecen el alcance de los términos utilizados. Según indica el artículo 2 del Acuerdo 13/02 y el Acuerdo 14/02, se entiende por "Nacionales de una Parte" a aquellas personas que poseen nacionalidad originaria de uno de los Estados Parte o nacionalidad adquirida por naturalización y ostentaran dicho beneficio desde hace cinco años; "inmigrantes" a los nacionales de las partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte; "país de origen" al país de la nacionalidad de los inmigrantes y "país de recepción" al de la nueva

[716] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[717] SUBGRUPO DE TRABAJO 10, sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social del MERCOSUR: *Cómo trabajar en los países del MERCOSUR: guía dirigida a los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR*. Ministério do Trabalho e Emprego., Brasilia, 2010, p. 21.

[718] BELLO, Juliana: *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del derecho internacional de los refugiados*. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Proceso Cartagena + 30, 2015.

residencia de los inmigrantes. En este apartado se remite al primer capítulo de la investigación en cuanto a las precisiones conceptuales sobre la nacionalidad y sus modos de adquirirla.

Dado que los nacionales de los Estados Parte podrán obtener su residencia legal en otro Estado del bloque con la acreditación de su nacionalidad, no será necesario acreditar, por ejemplo, el ingreso regular a un Estado Parte o la actividad que desarrollarán en aquél. Es decir que, basta el hecho de ser nacional de alguno de los Estados del MERCOSUR que han suscripto dicho Acuerdo, como requisito necesario para iniciar dicho trámite, sin tener que acreditar otros motivos diferentes, que sí son solicitados a nacionales de otros Estados como un contrato de trabajo o la inscripción en una institución de estudios. Esta es la principal ventaja del régimen MERCOSUR, que exime a los interesados de justificar el propósito de su residencia en el otro país. Por eso, quien pretenda este régimen no deberá demostrar que tiene un contrato de trabajo o que está inscrito como estudiante en un establecimiento educativo del Estado en el cual desee residir, sólo será necesario manifestar su intención de residir allí y presentar los documentos requeridos. Se crea una nueva categoría migratoria independizada de las categorías tradicionales y basada en la nacionalidad[719].

Este criterio de "nacionalidad MERCOSUR" es el que permite facilitar la regularidad migratoria de los "mercosureños" y fortalecer, desde lo social, el proceso de integración regional[720]. De este modo, la nacionalidad "cumple un papel de inclusión originaria en el espacio regional"[721]. Se presenta como la principal, aunque no única condición para obtener el estatus de migrante

[719] CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "Libre circulación de personas en Suramérica: una aproximación", en *Revista electrónica Iberoamericana,* Vol. 2, N°1. Centro de Estudios de Iberoamérica. Madrid, 2008; también CERIANI CERNADAS, Pablo: "Apuntes críticos … *op. cit.*

[720] Cfr. ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit*. p.48. ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p.2.

[721] PÉREZ VICHICH, Nora: *El Mercosur ampliado: … op. cit.* p. 340.

regional en situación administrativa regular, dado que también se requiere la carencia de antecedentes penales y la presentación de cierta documentación personal para tramitar el tipo de residencia que se trate, como se analiza en los subapartados siguientes.

Ahora bien, el modo en que estos Acuerdos benefician a los nacionales de los Estados Parte o Asociados del MERCOSUR supone una ventaja comparativa en relación con los nacionales de otros Estados[722]. Ello ha sido criticado desde una perspectiva universalista que defiende el acceso a los derechos con bases igualitarias y de modo independiente de la nacionalidad[723]. Si bien esta crítica parece adecuada desde una perspectiva general de los derechos humanos, no hay que perder de vista que estos instrumentos se inscriben en el marco de un proceso de integración donde resultan efectivamente aplicables, en cuya naturaleza parece estar ínsita la idea de preferencias otorgadas a quienes son miembros[724].

Sin embargo, y dado que estos conceptos son relevantes, se pueden ensayar aquí algunas consideraciones respecto de la nacionalidad. Así, por ejemplo, cabe preguntarse si supone algún obstáculo el hecho de que, además de tener la nacionalidad de un Estado Parte firmante de los Acuerdos, se tenga la nacionalidad de otro Estado que no sea Parte. En este caso, se puede usar la nacionalidad que más beneficios otorgue o habría que respetar el principio de la nacionalidad efectiva. Y, en su caso, qué sucede si una persona que hace uso del derecho que le confiere la nacionalidad de un Estado Parte pierde luego esa nacionalidad, perdería acaso el derecho a residir. Una vez más, ante la imprecisión normativa, habrá que considerar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno del país de recepción. Y ello porque pareciera de aplicación

[722] Cfr. BIDERBOST, Pablo y GRANADOS, Castellar: "Residencia permanente y nacionalidad en países del MERCOSUR", en *Diálogo Político,* 17 de septiembre, 2018.
[723] CERIANI CERNADAS, Pablo: "Apuntes críticos … *op. cit.*
[724] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 252.

supletoria el artículo 6 de los Acuerdos[725], el cual a pesar de que refleja la primacía del Acuerdo sobre el derecho interno al establecer una transición entre el ordenamiento jurídico supranacional y el doméstico, indica los supuestos en los que quedará sometida a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte. Es decir, son los Estados quienes pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean sus nacionales, bajo la condición que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la CADH[726]. Sin embargo, no debe olvidarse aquí el artículo 11[727], por el cual los Estados pueden aplicar normas más benéficas que, por tanto, más favorables a los nacionales de los Estados Parte.

En particular, se detalla a continuación la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, respecto del requisito que se analiza.

En el caso de Argentina, se indica que el trámite para obtener la radicación temporaria[728] para los ciudadanos nativos del MERCOSUR o Estados Asociados (por un período de dos años), está dirigido a los ciudadanos nativos de los siguientes países: Estado Plurinacional de Bolivia, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Ecuador, República del

[725] El artículo 6 de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR dispone que sólo en aquel supuesto en que la persona migrante, una vez vencida la residencia temporaria otorgada, no se presente ante la autoridad pertinente del país de recepción, quedará sometida a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte.

[726] De acuerdo con lo resuelto en Corte IDH, Resolución del 18 de agosto de 2000. *Asuntos Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales*, Considerando 4. y en Corte IDH, Sentencia de 23 de noviembre de 2010. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C Nº 218, párr. 97.

[727] Artículo 11 (Aplicación de la norma más benéfica) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[728] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/radicacion-residencia-mercosur-temporaria

Paraguay, República de Perú, República oriental del Uruguay, República bolivariana de Venezuela, Guayana o Surinam; o para quien ha nacido en algún país no MERCOSUR pero que sea nacionalizado en alguno de los siguientes Estados Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia y que tengan cinco (5) años de antigüedad en beneficio. Mientras que, para el caso de la solicitud de la residencia permanente [729], está dirigido a personas extranjeras que sean familiares directos de un nacional argentino o de residente permanente; o que por arraigo quiera cambiar su categoría de residencia.

En Bolivia, la residencia temporal[730] de 2 años para nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, se encuentra dirigida a personas extranjeras nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR que se encuentren en territorio boliviano con la intención de establecerse temporalmente por un lapso de dos (2) años y que presenten ante la DIGEMIG su solicitud de regularización y la documentación requerida, en el marco del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. El procedimiento previsto se aplicará con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado la o el peticionante a territorio boliviano e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas. Se inicia con un formulario de Declaración Jurada de solicitud de residencia temporal, obtenido de sitios web u oficinas de la Dirección General de Migración.

Para el caso de autorizar la residencia permanente [731] a personas extranjeras nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR que cuenten con una residencia mínima de 2 años dentro de los tres (3) meses

[729] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/servicio/radicaciones-residencia-permanente
[730] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.migracion.gob.bo/node/194
[731] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.migracion.gob.bo/node/195

previos al vencimiento de la residencia temporal indicada y que así lo soliciten expresamente, también deben iniciar el trámite con el formulario de Declaración Jurada de solicitud de residencia permanente, obtenido de las oficinas o sitios Web de la Dirección General de Migración de Bolivia. En caso de que la persona extranjera se haya naturalizado como nacional de uno de los países Partes o asociados del MERCOSUR, debe presentar además Certificado o copia legalizada del documento mediante el cual se resolvió otorgar la nacionalidad de alguno de los países del MERCOSUR.

En el caso de Brasil[732], se definen los requisitos para la solicitud de residencia según la ciudadanía del viajero. En ese sentido se distingue conforme se trate de argentinos, bolivianos, chilenos, colombianos, ecuatorianos, guayaneses, paraguayos, peruanos, surinamés, uruguayos y venezolanos. Sin embargo, sólo argentinos y uruguayos puedan solicitar la residencia temporal o permanente, "eligiendo la opción que mejor se adapte a sus planes". En el caso argentino, ya sea en virtud de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR o en virtud del Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el otorgamiento de residencia permanente a titulares de residencias transitorias (turísticas) o temporales. En el caso de Uruguay, también por el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile; o bien porque los uruguayos tienen derecho a la residencia permanente en virtud del Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre residencia permanente con el objetivo de lograr la libre circulación de personas. Para el caso de los nacionales de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú pueden acceder a la residencia temporal en Brasil en virtud del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur Bolivia y Chile, mediante la llamada VITEM XIII que

[732] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil. Disponible en https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-buenos-aires/vistos-1/importante/residencia-en-brasil y https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-buenos-aires/vistos-1/vitem/vitem-xiii-mercorur

es la visa de residencia temporaria (válida por un año, siendo el plazo de residencia autorizado de hasta dos años) que otorga Brasil a ciudadanos de Estados Parte del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de Estados Parte del Mercado Común del Sur - Mercosur, Bolivia y Chile, a saber: Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú[733]. Los ciudadanos guayaneses, surinamés y venezolanos, en cambio, pueden solicitar autorización de residencia temporal en los términos de la Ordenanza Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de marzo de 2021[734].

En Chile, teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado relativo a la implementación de los Acuerdos sobre Residencia , el permiso de residencia temporal[735] está dirigido a aquellas personas nacionales de los Estados Parte de MERCOSUR, Bolivia y Chile, que incluye a ciudadanos/as de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se les otorgará Residencia Temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional, según lo señalado en el artículo 70 N° 13 de la Ley N° 21.325[736]. Se aclara que la solicitud de Residencia Temporal debe realizarse en el extranjero, ingresando con la cuenta creada por el postulante para esos fines en el Portal de Trámites Digitales del Servicio Nacional de Migraciones, o bien si se encuentra en Chile conforme indique el Servicio Nacional de Migraciones.

En Chile también se prevé la solicitud de Residencia por Reunificación Familiar[737]. Señala que podrán solicitar este permiso las personas extranjeras que acrediten tener un vínculo con una persona chilena o extranjera titular de

[733] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*
[734] Ordenanza Interministerial MJSP/MRE Brasil Nº 19, de 23 de marzo de 2021.
[735] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile … *op. cit.*
[736] Ley N° 21325. Ley de Migración y Extranjería.
[737] El postulante deberá adjuntar la documentación específica de su caso personal, según lo que se detalla en el sitio correspondiente para el Trámite de Residencia por Reunificación Familiar en Chile. Servicio Nacional de Migraciones. Residencia por Reunificación Familiar en Chile. Disponible en https://serviciomigraciones.cl/residencia-temporal/subcategorias/reunificacion-familiar/

un permiso de Residencia Definitiva en las siguientes condiciones: Cónyuge u otra figura análoga que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio; padre o madre; hijo/a menor de 18 años; hijo/a con discapacidad; hijo/a soltero/a menor de 24 años que se encuentre estudiando; menor de edad que se encuentre bajo su cuidado personal o curaduría.

En Colombia, la Visa M Migrante MERCOSUR[738], se otorga a nacionales de los Estados parte del "Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile", en aplicación del principio de la reciprocidad**.** Esta visa equivale a la visa de Residente Temporal establecida en dicho instrumento. Esta visa permite acumular tiempo para la Visa de Residente, después de transcurrido un tiempo mínimo de permanencia como titular, de 2 años, por una sola vez. Además, esta visa permite a su titular principal solicitar visa para beneficiarios a los siguientes familiares siempre que sean dependientes económicos del titular principal de su visa: el cónyuge o compañero(a) permanente; hijos hasta los 25 años; o hijo(a) que presente alguna discapacidad física o mental.

En Ecuador, la autorización de residencia temporal que otorga el Estado a las personas extranjeras nacionales de los Estados Parte del Acuerdo de Residencia Mercosur que tienen la intención de establecerse en el país para realizar actividades lícitas se emite a través de las Misiones Diplomáticas u Oficinas Consulares del Ecuador en el exterior y en las Direcciones Zonales en el

[738] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/v/migrantemercosur

Ecuador[739]. Se otorga por dos años. Se aplica subsidiariamente la Ley Orgánica de Movilidad Humana (artículo 60)[740] y su Reglamentación.

En Paraguay[741] se otorga la Residencia Temporaria MERCOSUR, es decir, "la autorización a los ciudadanos extranjeros oriundos de los países suscriptos al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Estados Asociados del MERCOSUR, que tengan ánimo de residir temporalmente en el país, mientras duren las actividades que dieron origen a su intención de radicarse por un periodo determinado", a los ciudadanos de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador (Estados actualmente suscriptos al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR), por un período de dos (2) años, no prorrogable.

En cuanto a la Residencia Permanente MERCOSUR[742] en Paraguay es la autorización otorgada a los ciudadanos extranjeros oriundos de los países suscriptos al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Estados Asociados del MERCOSUR, que deseen establecerse en el territorio paraguayo en forma definitiva y con el propósito de realizar actividades lícitas en el país. Está destinada a los ciudadanos de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador (Estados actualmente suscriptos al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR), siempre que los mismos cuenten con el Carné de

[739] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-temporal-mercosur

[740] Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador de 2017. Artículo 60. Residencia temporal es la condición migratoria que autoriza la estadía de dos años en el territorio ecuatoriano, sujeta a renovación por una sola vez, a la que acceden las personas extranjeras que ingresan al país dentro de las siguientes categorías: (…) 11. Residente por convenio: quien ingresa al país amparado por un tipo de condición migratoria determinada por un instrumento internacional del cual el Ecuador es parte (…).

[741] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/residencia/residencia-temporaria-para-ciudadanos-del-mercosur

[742] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia Permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/residencia/residencia-permanente-para-ciudadanos-del-mercosur

Radicación Temporaria MERCOSUR y que éste se encuentre próximo a vencer. Por ende, el extranjero deberá dar ingreso a su solicitud de Residencia Permanente MERCOSUR a partir de los noventa (90) días previos al vencimiento de su Carné de Admisión Temporaria MERCOSUR, caso contrario, perderá el derecho de tramitar su documentación migratoria bajo el citado Acuerdo. La validez del carné es definitiva, debiendo renovarse el carné cada 10 (diez) años. Como beneficio, establece el acceso a la Cédula de Identidad Paraguaya con un periodo de validez de 10 (diez) años.

En Perú, los ciudadanos nacidos en Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay pueden solicitar la calidad migratoria por acuerdo MERCOSUR, a la Superintendencia Nacional de Migraciones a través de su agencia digital. Esta calidad migratoria te otorga la residencia temporal[743] por 2 años, improrrogable, para tener acceso a un trabajo y servicios de salud en Perú. Si la residencia temporal en esta calidad migratoria está por vencer y necesita permanecer en el país, se debe solicitar la calidad migratoria de residencia indefinida[744] por acuerdo MERCOSUR, dentro de los 90 días previos a su vencimiento.

En Uruguay, la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[745] está dirigida a toda persona con nacionalidad de los países parte y asociados del MERCOSUR que deseen radicarse en Uruguay por un período de dos años, prorrogable por el mismo plazo. Aclara, a diferencia de otros casos analizados con anterioridad, que la residencia temporaria MERCOSUR tendrá una duración de dos años renovables por igual período por única vez, dicha renovación

[743] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.pe/12921-cambio-de-calidad-migratoria-temporal-solicitar-cambio-de-calidad-migratoria-a-residencia-temporal-por-acuerdo-mercosur

[744] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.pe/12927-cambiar-calidad-migratoria-residente-cambiar-a-calidad-migratoria-por-acuerdos-mercosur

[745] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.gub.uy/tramites/residencia-legal-temporaria-mercosur#contenido-seleccion

deberá solicitarse dentro de los 90 días antes de su vencimiento. Para el caso de la Residencia permanente MERCOSUR[746], se encuentra dirigida a personas extranjeras de nacionalidad de los países parte y asociados del MERCOSUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, Guyana y Surinam). Nótese que incluye a todos los asociados del MERCOSUR, aun cuando los últimos tres no hayan suscrito el Acuerdo de Residencia.

4.2. Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante

Este requisito que es solicitado tanto para obtener un permiso de residencia temporaria como uno permanente, conforme indican los artículos 4.1.a) y 5.b) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[747], permite acreditar la identidad y nacionalidad del solicitante.

Como se indicó en el capítulo anterior, en el año 2008 fue aprobado el Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR durante la XXXV Reunión del CMC[748], el cual reconoce la validez de los documentos de identificación personal (cédula de identidad, documento de identidad, etc.) de cada Estado Parte y Asociado del MERCOSUR como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares por el territorio de estos.

---

[746] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.gub.uy/tramites/residencia-legal-permanente-mercosur#contenido-seleccion

[747] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[748] *Decisión CMC 18/08 sobre "Acuerdo sobre Documentos de viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados asociados del 1 de julio de 2008" y Decisión CMC Nº 14/11 sobre "Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados del 28 de junio de 2011"*. Entra en vigor para todos los países signatarios durante la Cumbre Presidencial realizada en julio de 2008 en San Miguel de Tucumán, Argentina.

Este Acuerdo fue modificado en reiteradas oportunidades con el fin de actualizar el listado de documentos de viaje vigentes. En 2015 se incorpora, además, el listado de los Documentos de Retorno emitidos por las representaciones consulares de los Estados Parte o Asociados a sus nacionales por razones de hurto, pérdida o extravío de sus documentos de viaje, a efectos de transitar por el territorio de otro/s Estado/s Parte/s o Asociado/s con el único propósito de que su titular pueda retornar al país de su nacionalidad, sin necesidad de visa consular previa[749].

En particular, se detalla la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, respecto del requisito que aquí se analiza.

En Argentina, para el caso de la solicitud de la residencia temporaria[750] se necesita presentar solamente Cédula de Identidad, Pasaporte o Certificado de nacionalidad. Para el caso de los menores de edad, es decir, extranjero menor de 18 años, debe contar con la autorización de ambos padres y presentarse con DNI vigente y partida de nacimiento legalizada que acredite el vínculo familiar. Si tiene autorización, debe ser suscripta ante autoridad competente. En el supuesto de que los padres no residan en el territorio nacional, tiene que contar con un tutor designado, quien deberá acreditar residencia legal en el país y demostrar con instrumento público la designación de tutor. La partida de nacimiento y poder emitido en el exterior se deben presentar debidamente legalizados ante el Consulado Argentino o apostillado de la Convención de la Haya o legalizado por el consulado del país emisor del documento acreditado en Argentina (solo en documentos emitidos en países pertenecientes al MERCOSUR).

[749] Decisión del CMC Nº 46/15 aprobatoria del Acuerdo sobre Documentos de Viaje y de Retorno de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados del 20 de diciembre de 2015.
[750] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

A los fines de iniciar el trámite de la residencia permanente[751], se debe acreditar identidad mediante la presentación de pasaporte válido y vigente (todas las nacionalidades), o bien alguno de los documentos enumerados en el Anexo I del Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR mencionado (solo para nacionales MERCOSUR). Excepcionalmente podrá presentarse Certificado de Nacionalidad emitido por autoridad Consular, el cual deberá poseer fotografía de su titular y encontrarse legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. Para el caso de los menores de edad, se aplica similares disposiciones a las indicadas para el trámite de solicitud de residencia temporaria.

En Bolivia, tanto para iniciar los trámites que permitan obtener un permiso de residencia temporal[752] como permanente[753], se requiere presentar pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por agente consular del país de origen acreditado en Bolivia. También requiere una fotografía actual (4x4 fondo blanco).

En Brasil, para tramitar la VITEM XIII[754], es decir, la visa de residencia temporaria, se requiere un pasaporte válido con al mínimo 2 hojas en blanco y una foto reciente, conforme las normas de la OACI[755].

En el caso Chile, para obtener el permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[756], sólo es exigible la presentación de Pasaporte o documento de identificación, junto con una fotografía reciente

[751] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

[752]Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. … *op. cit.*
[753] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[754] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*
[755] Normas de la OACI. Disponible en https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-buenos-aires/vistos-1/arquivos/PadroOACIparafotos2.pdf
[756] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile … *op. cit.*

según las especificaciones indicadas para la correcta identificación. Se aclara que el pasaporte debe tener una vigencia no inferior a un año desde la fecha en que se realiza la solicitud (para las solicitudes realizadas fuera del país).

En Colombia, para solicitar la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[757] se requiere presentar el pasaporte con una vigencia mínima de seis (6) meses. También debe constar la imagen del sello de ingreso al país. Sin embargo, se aclara que, para el viajero nacional de países miembros o asociados al MERCOSUR [758], se reconoce el Documento Nacional de Identificación, como un documento de viaje válido para el ingreso y la salida de los nacionales de los países partes y asociados del MERCOSUR, en calidad de turistas. Asimismo, se establece que, en el ingreso al territorio nacional, este criterio se tendrá en cuenta aun cuando la persona proceda de un tercer país, que no sea parte del MERCOSUR. A tal efecto, los documentos reconocidos son: 1- Argentina: Documento Nacional de Identidad (para nacionales y extranjeros residentes), Pasaporte. 2- Bolivia: Cédula de identidad para Nacionales y Extranjeros, y Pasaporte. 3- Brasil: Registro de Identidad, Cédula de Identidad expedida por cada Unidad de la Federación con validez nacional, Cédula de Identidad de Extranjero, Pasaporte. 4- Chile : Cédula de identidad para Nacionales y Extranjeros, y Pasaporte. 5- Colombia: Cédula de Ciudadanía para mayores de 18 años, Tarjeta de Identidad. Menores de 18 años, mayores de 7 años, Registro Civil de Nacimiento para mayores de 7 años, Cédula de Extranjería para extranjeros residentes. 6- Ecuador: Cédula de Ciudadanía, Cédula de Identidad y Pasaporte. 7- Paraguay: Cédula de Identidad (para nacionales y extranjeros) y Pasaporte. 8- Perú: Documento Nacional de Identidad, Carné de Extranjería y Pasaporte. 9- Uruguay: Cédula de Identidad (para nacionales y extranjeros) y Pasaporte.

[757] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*
[758] Ministerio de Relaciones Exteriores. Ingreso CAN y Mercosur. Disponible en https://www.migracioncolombia.gov.co/entidad/ingreso-can-y-mercosur

En el Ecuador, tanto para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR[759] como para la concesión de visa de residencia permanente MERCOSUR[760], se requiere la presentación de un pasaporte válido y con un periodo de vigencia mínimo de seis (6) meses; una fotografía a color (aclara en formato JPG máximo de un MB, 5 x 5 cm., actualizada, con fondo blanco, la expresión facial debe ser neutral, de preferencia, o tener una sonrisa natural, con ambos ojos abiertos).

En Paraguay para solicitar la Residencia temporaria MERCOSUR[761] se necesita presentar el original y una copia autenticada del Certificado de Nacimiento, expedido por la autoridad competente en el país de emisor, visado y legalizado o apostillado. Si el documento fue emitido en el exterior, debe estar legalizado o apostillado.

En Paraguay para solicitar tanto la Residencia temporaria MERCOSUR[762] como la Residencia permanente MERCOSUR[763], se requiere presentar el original, y una copia debidamente autenticada por Escribanía Pública, a fin de que los originales permanezcan en poder de sus titulares, del Documento de Identidad del país de origen que puede ser la Cédula de Identidad, el Documento Nacional de Identidad o el Pasaporte vigentes. Y el original con una copia autenticada de la Constancia de ingreso al país, que puede ser: la Boleta migratoria sellada de ingreso al país; el Sello de ingreso al país en el pasaporte; la Declaración Jurada proveída por la Dirección Nacional de Migraciones o cualquier otro documento que acredite su presencia en el país.

---

[759] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*

[760] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-permanente-mercosur

[761] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.

[762] *Ídem.*

[763] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia permanente MERCOSUR … op. cit.

En Perú, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[764] o Residencia permanente MERCOSUR[765], se debe completar un formulario, indicar el número de recibo y fecha de pago por derecho de trámite, y acompañar la copia simple del pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del solicitante acreditado en el Perú, de modo tal que resulte acreditada tu identidad y nacionalidad. Aclara que el Documento Nacional de Identidad (DNI) o pasaporte vigente tienen que estar en buen estado.

Por último, en Uruguay, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[766] o Residencia permanente MERCOSUR[767], se solicita una foto carné y el documento de identidad original y vigente.

4.3. Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización, cuando fuere el caso

Este documento que se solicita, al igual que en el caso anterior, permite acreditar la identidad y nacionalidad del solicitante. Sin embargo, este sólo es solicitado para obtener un permiso de residencia temporaria, conforme indica el artículo 4.1.b) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[768].

A continuación, se detalla la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, respecto del requisito que se analiza:

[764] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[765] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[766] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[767] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[768] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

En Argentina, para la solicitud de la residencia temporaria[769], se solicita la Partida de Nacimiento y la relativa al Estado Civil de las personas, según la causa de radicación invocada. En el caso de la residencia permanente[770], distingue según corresponda: a) Si es familiar directo de nacional argentino: Cónyuge de argentino nativo o naturalizado por opción: acta o partida de matrimonio que acredite el vínculo invocado o certificado de unión convivencial y DNI del dador de criterio. Padre o madre de hijo argentino nativo o naturalizado por opción: acta o partida de nacimiento del hijo argentino y DNI del dador de criterio. Hijo de madre o padre argentino nativo o naturalizado por opción: acta o partida de nacimiento que acredite el vínculo invocado y DNI del dador de criterio. b) Si es familiar directo de residente permanente: Cónyuge de un residente permanente: acta o partida de matrimonio que acredite el vínculo invocado o certificado de unión convivencial y DNI del dador de criterio. Padre o madre de un residente permanente: acta o partida de nacimiento del hijo y DNI del dador de criterio. Hijo soltero menor de 18 años no emancipado o mayor con capacidad diferente de un residente permanente: acta o partida de nacimiento del solicitante y DNI del dador de criterio. c) Si se realiza el cambio de categoría por arraigo: Tener arraigo por haber gozado de residencia temporaria por 2 años nacionales MERCOSUR y 3 años para nacionales No MERCOSUR. d) Si está reconocido como refugiado: Tener la condición de refugiado y cumplir con alguno de los criterios previstos en los incisos a), b), o c). e) Si es nacional brasileño (Ley N° 26.240): Acreditar nacionalidad con documento de identidad vigente. f) Por haberse desempeñado como funcionario diplomático, consular o de Organismos Internacionales en el territorio nacional: Acreditar el desempeño como funcionario diplomático, consular o de organismos internacionales y la permanencia en las funciones en

[769] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[770] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

el territorio argentino por dos (2) años continuos o más. Acreditar que ha finalizado la misión diplomática en el Territorio Nacional.

En Bolivia, para la solicitud de la residencia temporal[771], en caso de necesidad de acreditar relación de parentesco de consanguinidad para el inicio del trámite se debe presentar partida o certificado de nacimiento certificado por la o el agente consular del país de origen acreditado en Bolivia. En caso de necesidad de acreditar relación de parentesco civil para el inicio del trámite, se debe presentar certificado de Matrimonio expedido por la o el agente consular del país de origen acreditado en Bolivia.

En Brasil, para tramitar la VITEM XIII[772] se requiere en este caso la partida de nacimiento apostillada.

En el caso Chile, para obtener el permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[773], no se encuentra información disponible sobre la solicitud de este requisito. Sí se podrá otorgar un permiso de Residencia Temporal en calidad de dependiente del titular de esta subcategoría migratoria, si es que la condición se comprende en los numerales 1 y 2 del artículo 74 de la Ley N° 21.325[774]. De la lectura del Oficio Circular 26.465[775] de fecha 4 de diciembre de 2009, que estableció instrucciones específicas destinadas a instituciones públicas para implementar la aplicación del Acuerdo de Residencia, se detalla la documentación que se debe acompañar, por ejemplo, en el caso de los dependientes para acreditar el vínculo, o en el caso de menores de edad no acompañados, entre otros casos especiales.

---

[771] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. … *op. cit.*
[772] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*
[773] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile … *op. cit.*
[774] Ley N° 21325. Ley de Migración y Extranjería.
[775] Oficio Circular 26.465, Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Instruye aplicación del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En Colombia, respecto de la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[776], establece que permite a su titular principal solicitarla para beneficiarios a los siguientes familiares siempre que sean dependientes económicos del titular principal de su visa: el cónyuge o compañero(a) permanente; hijos hasta los 25 años; o hijo(a) que presente alguna discapacidad física o mental, sin indicar la documentación necesaria para acreditar tales vínculos.

En el Ecuador, para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR[777], si bien no se hace mención expresa a este requisito, sí advierte que podrá solicitarse demás documentos que la autoridad requiera en los casos que amerite. Para el caso de los menores de edad, en ausencia de uno de los padres, deberá presentar poder especial o autorización, apostillado o legalizado y de ser el caso traducido. También indica que se adjuntará la partida de nacimiento del menor de edad apostillada o legalizada y de ser el caso traducida al castellano.

En Paraguay para solicitar la Residencia temporaria MERCOSUR[778] se necesita presentar el original, y una copia debidamente autenticada por Escribanía Pública, a fin de que los originales permanezcan en poder de sus titulares, del Certificado de Nacimiento, expedido por la autoridad competente en el país de emisor, visado y legalizado o apostillado. Si el documento fue emitido en el exterior, debe estar legalizado o apostillado. Para el caso de los menores, se requiere también el original y una copia autenticada del Certificado de Nacimiento, a fin de determinar parentesco.

---

[776] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*
[777] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*
[778] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.

En Perú, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[779] se requiere presentar la partida de nacimiento y comprobación del estado civil, y certificado de nacionalización o naturalización, cuando sea el caso.

Finalmente, en Uruguay, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR , se necesita acompañar la partida de nacimiento o Certificado de Nacionalización /Naturalización (igual o superior a 5 años), si fuera el caso. En el caso de menores, y aún para la Residencia permanente MERCOSUR[780], se requiere la "autorización expresa de los padres que ejercen la patria potestad del menor para radicarse en el país (en el caso de padre/madre fallecida/a, se acredita mediante partida de defunción y en el caso de que el menor cuente con tutor, se deberá acreditar mediante testimonio de sentencia que lo acredite como tal). En caso de que la autorización de uno o ambos padres, no sea dada en forma presencial el día de la audiencia, si proviene del extranjero mediante un poder, la misma deberá previamente ser protocolizada por un escribano uruguayo. La cual tendrá una vigencia de 180 días. Partida de nacimiento debidamente legalizada o apostillada, y en caso de corresponder traducida, la cual no podrá tener más de un año de expedida al momento de iniciar el trámite o testimonio uruguayo. En caso de presentar carné de salud, bastara con el libro pediátrico o carné del adolescente, donde conste la aptitud física. En caso de aportar sentencias extranjeras respecto de la representación legal de los menores las mismas deberán estar y traducidas si corresponde, así como homologadas judicialmente en Uruguay. Las autorizaciones provenientes del extranjero o las realizadas ante los Consulados uruguayos tendrán una validez de 180 días desde su expedición. Si el menor no va a residir con ninguno de sus padres deberá quedar establecido por los mismos, quien es o son los adultos

[779] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

[780] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

responsables que se harán cargo del mismo en el país, los cuales deberán obligatoriamente firmar la solicitud de residencia".

4.4. Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso

Este requisito sólo es solicitado para obtener un permiso de residencia temporaria, conforme indica el artículo 4.1.c) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[781].

La exigencia de este certificado impone implícitamente al solicitante un requisito sustantivo adicional: carecer de antecedentes judiciales, penales y policiales. Nótese, como bien señala Arlettaz[782], que lo que se solicita no es uno o varios certificados en los que consten esos antecedentes si los hubiera, sino lo que se pide es un certificado en el que conste que no se tienen antecedentes policiales, judiciales o penales. Esta formalidad se comprende si el Estado de acogida quiere saber cuáles son los antecedentes de la persona que solicita la residencia. Sin embargo, no es eso lo que se solicita. Por lo tanto, a contrario sensu, la persona que sí tenga algún antecedente judicial, penal o policial no podrá obtener el permiso de residencia.

De acuerdo con ello, se presentan tres inconvenientes: en primer lugar, la imprecisión que implica utilizar la expresión antecedentes judiciales, penales y policiales, ya que resulta necesario entonces aclarar qué son esos antecedentes. Por ejemplo, una condena por homicidio es un antecedente penal, pero ¿será también simple infracción de tránsito? Puede suceder que la encargada de llevar el registro de tales infracciones sea la policía, siendo tal infracción encuadrada como antecedente policial. Incluso, cabe preguntarse por una

[781] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*
[782] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 254.

expresión que es equívoca ¿qué se entiende por antecedente judicial? Si, por ejemplo, un divorcio se tramita judicialmente, ¿acaso los divorciados no podrán obtener el permiso de residencia? En este sentido, como bien señala Arlettaz, "cualquier interpretación literal de esta exigencia lleva a un completo absurdo"[783].

En segundo lugar, esta exigencia no establece un límite temporal al requisito de la carencia de antecedentes. Entonces, puede ser que quien haya cometido un delito quedará imposibilitado por el resto de sus días para acogerse a este régimen. Todo ello no parece sensato.

Y, en tercer lugar, en cuanto al aspecto formal, la normativa requiere que se presente un certificado que acredite la carencia de dichos antecedentes en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores. Si el peticionante solo ha residido en su país de origen durante los cinco años anteriores, basta con presentar un certificado de ese país. Mientras que, si el peticionante ha residido en otro u otros Estados, tendrá que presentar certificados de todos estos (incluyendo al país de origen, en el caso de que también califique como país de residencia durante los últimos cinco años). Ello puede dar lugar a dudas sobre la expresión *residir* a fin de presentar dichos certificados. En la práctica, puede suceder que baste con la presentación del certificado del país de origen, dado que al país receptor le será dificultoso verificar si el solicitante ha residido en algún otro Estado durante los últimos cinco años. Estos cinco años se cuentan desde la petición ante el consulado (si el permiso se solicita en el país de origen) o desde el arribo al país de recepción (si el permiso se solicita en el país de recepción), según indica la propia normativa.

[783]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* pp. 254 y 255.

En cuanto a la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, se detallan a continuación algunas consideraciones sobre el requisito solicitado.

En Argentina, para obtener un permiso de residencia temporaria[784], se requiere una declaración Jurada de carencia de antecedentes penales en otros países (será confeccionada en Migraciones al momento de la solicitud de residencia). Mientras que, para la solicitud de la residencia permanente[785], indica que es necesario un certificado que acredite fehacientemente que no registra condenas anteriores ni procesos penales en trámite, emitido por las autoridades competentes de los países donde haya residido por un plazo superior a un (1) año, durante el transcurso de los últimos tres (3) años (solo exigible a mayores de 16 años).

En Bolivia, para iniciar la solicitud de permiso temporal[786], se necesita presentar el certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el o la peticionante durante los últimos cinco años anteriores a su arribo al país (no aplica a menores de 14 años). En caso de que la o el solicitante declare haber residido en Bolivia de manera irregular durante los últimos cinco (5) años, deberá presentar certificado de antecedentes penales emitido por el REJAP (no aplica a menores de 14 años). Asimismo, aclara en una nota que en el caso de peticionantes que requieran antecedentes judiciales, penales y/o policiales del lugar donde hayan residido los últimos cinco años a través del consulado de ese país en Bolivia, deberán acatar las normas y reglamentaciones de ese país para la obtención del mencionado certificado. Los certificados que acrediten carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales deben ser de carácter

[784] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[785] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[786] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. … *op. cit.*

nacional o federal, según sea el caso. Para el trámite de la solicitud de permiso permanente[787], solicita un certificado de Antecedentes Penales - REJAP (no aplica a menores de 14 años).

En Brasil, para tramitar la VITEM XIII o residencia temporaria[788], nótese que sólo se requiere que el certificado de antecedentes penales/policiales sea expedido en los últimos 90 días de los países donde residió el extranjero los últimos 12 meses y se encuentre apostillado, no señala que se trate de certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante.

En el caso Chile, para obtener el permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[789], se solicita el Certificado de antecedentes penales o documento equivalente expedido por la autoridad competente de su país de origen o de aquel en el cual hayan residido en los últimos 5 años (mayores de edad). Tampoco señala que se necesite una declaración jurada de carencia de antecedentes judiciales.

En Colombia, para obtener la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[790], se solicita presentar un certificado de antecedentes judiciales, penales o de policía expedido por la autoridad del país donde haya permanecido durante los últimos tres (3) años con las formalidades de apostilla o legalización, según la autoridad que emita o certifique, y traducción oficial al castellano cuando no se encuentre en este idioma.

En el Ecuador, para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR[791], se requiere presentar certificado original de antecedentes

[787] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[788] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*
[789] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile… *op. cit.*
[790] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*
[791] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*

penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado. Se tomarán en cuenta ciento ochenta (180) días de vigencia, contados desde la fecha de emisión del certificado hasta el último ingreso del interesado al país. Los certificados emitidos por Gobiernos federales serán válidos en tanto comprendan los antecedentes penales a nivel nacional. Documento requerido únicamente para personas mayores de 18 años. También señala, como ya se indicó, que podrá solicitarse demás documentos que la autoridad requiera en los casos que amerite, salvando así cualquier omisión.

En Paraguay para solicitar la Residencia temporaria MERCOSUR[792] se necesita presentar el original, y una copia debidamente autenticada por Escribanía Pública, a fin de que los originales permanezcan en poder de sus titulares, del Certificado de Antecedentes Policiales o Penales, expedido por la autoridad competente del país emisor o por la representación consular en Paraguay, con vigencia a nivel nacional (requerido a partir de los 14 años). Si el documento fue emitido en el exterior, debe estar legalizado o apostillado. No menciona los antecedentes judiciales.

En Perú, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[793], se requiere presentar un certificado que acredita la carencia de antecedentes judiciales o penales o policiales en el país de origen o en los que has residido durante los 5 años anteriores al arribo al Perú.

En Uruguay, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[794], se necesita presentar el certificado de antecedentes penales del país de donde residió los últimos 5 años (por más de 6 meses).

---

[792] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.
[793] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[794] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

4.5. Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales

Este requisito sólo es solicitado para obtener un permiso de residencia temporaria, conforme indica el artículo 4.1.d) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[795].

Esta declaración que se solicita pretende abarcar las posibles condenas en distintos Estados al de origen o a los de residencia durante los últimos cinco años. Aquí no hace referencia a los antecedentes judiciales, cuya expresión resulta confusa según se indagara anteriormente. No obstante, solicita antecedentes policiales cuyo alcance tampoco es preciso. En todo caso, no se entiende el porqué de esta diferencia literal[796].

En particular, se detalla la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, respecto del requisito que se analiza:

En Argentina, para el caso de la solicitud de residencia temporaria[797], es necesario presentar un certificado que acredite fehacientemente que no registra condenas anteriores ni procesos penales en trámite, emitidos por las autoridades competentes de los países donde haya residido por un plazo superior a un (1) año, durante el transcurso de los últimos tres (3) años (solo exigible a mayores de 16 años).

En Bolivia, para solicitar el permiso de residencia temporal[798] se necesita presentar un declaración Jurada de carencia de antecedentes internacionales penales y policiales ante la Dirección General de Migración; a través de la

[795] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*
[796]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 257.
[797] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. … *op. cit.*

aplicación del formulario de Declaración Jurada emitido por la Dirección General de Migración (no aplica a menores de 14 años).

En el caso Brasil, para tramitar la VITEM XIII o residencia temporaria[799], como se adelantó sólo se requiere un certificado de antecedentes penales/policiales que sea expedido en los últimos 90 días de los países donde residió el extranjero los últimos 12 meses y que se encuentre apostillado, no señala que se trate de una declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales.

En el caso Chile, para obtener el permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[800], no se encuentra específicamente información disponible sobre la solicitud de este requisito. Sin embargo, una lectura del Oficio Circular 26.465[801] de fecha 4 de diciembre de 2009, que estableció instrucciones específicas destinadas a instituciones públicas para implementar la aplicación del Acuerdo de Residencia, y de otros instrumentos normativos hacen alusión a la necesidad de carecer de antecedentes penales o delictivos.

En Colombia, para obtener la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[802], se solicita presentar, tal como se indicó anteriormente, un certificado de antecedentes judiciales, penales o de policía expedido por la autoridad del país donde haya permanecido durante los últimos tres (3) años con las formalidades de apostilla o legalización, según la autoridad que emita o certifique, y traducción oficial al castellano cuando no se encuentre en este idioma.

---

[799] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*

[800] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile … *op. cit.*

[801] Oficio Circular 26.465, Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Instruye aplicación del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

[802] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*

En el Ecuador, para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR [803], como se mencionó anteriormente se requiere presentar certificado original de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado. Se tomarán en cuenta ciento ochenta (180) días de vigencia, contados desde la fecha de emisión del certificado hasta el último ingreso del interesado al país. Los certificados emitidos por Gobiernos federales serán válidos en tanto comprendan los antecedentes penales a nivel nacional. Documento requerido únicamente para personas mayores de 18 años. Además, señala que podrá solicitarse demás documentos que la autoridad requiera en los casos que amerite, salvando así cualquier omisión.

En Paraguay para solicitar la Residencia temporaria MERCOSUR [804] se necesita presentar Declaración Jurada de no poseer antecedentes internacionales (proveída por Migraciones al momento de iniciar el trámite de Residencia).

En el caso de Perú, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR [805], se requiere presentar la Declaración jurada de carecer de antecedentes judiciales o penales o policiales en el Perú y el extranjero. Para ciudadanos extranjeros menores de edad, se debe indicar en el caso que corresponda si la declaración jurada está suscrita por ambos padres, si la declaración jurada está suscrita por uno de los padres o si la declaración jurada está suscrita por un tutor.

[803] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*
[804] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.
[805] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

Por último, en el Uruguay, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[806], sólo hace referencia al certificado de antecedentes penales del país de donde residió los últimos 5 años (por más de 6 meses); pero nada dice respecto del certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o policiales, ni solicita declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales.

4.6. Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción si se tratare de personas que solicitan el permiso de residencia encontrándose ya en el territorio del país de recepción

Si bien, este requisito es solicitado tanto para obtener un permiso de residencia temporaria como permanente conforme indican los artículos 4.1.e) y 5.c) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[807], sólo se indica en el caso del permiso de residencia temporaria que "si se tratare de personas que solicitan el permiso de residencia encontrándose ya en el territorio del país de recepción", aclaración que no surge del artículo 5.c) para el caso de la solicitud de residencia permanente.

En este apartado los Acuerdos reiteran la confusa redacción al requerir un certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales y policiales para aquellas personas que solicitan el permiso encontrándose en el territorio del Estado Parte de recepción. Este certificado puede ser necesario que la solicitud se haga en la oficina consular, si el solicitante ha residido en algún momento durante los últimos cinco años previos a la solicitud en ese Estado.

[806] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[807] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

En particular, se detalla la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, respecto del requisito que se analiza:

En Argentina, para obtener la residencia temporaria [808] es necesario presentar el Certificado de Antecedentes Penales Argentinos emitido por Registro Nacional de Reincidencia o Policía Federal (solo exigible a mayores de 16 años). En el caso de la solicitud de residencia permanente[809], se debe presentar el Certificado de Antecedentes Penales Argentinos emitido por el Registro Nacional de Reincidencia (solo exigible a mayores de 16 años), incorporado al sistema Radex, no siendo necesaria su tramitación por fuera.

En Bolivia, para el caso de la solicitud de la residencia temporal[810], se requiere presentar el certificado de antecedentes penales emitido por el REJAP (no aplica a menores de 14 años).

En el caso Brasil, para tramitar la VITEM XIII o residencia temporaria[811], como se adelantó sólo se requiere un certificado de antecedentes penales/policiales que sea expedido en los últimos 90 días de los países donde residió el extranjero los últimos 12 meses, no señala que se necesite una declaración jurada de carencia de antecedentes judiciales.

En el caso Chile, para obtener el permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[812], se solicita el Certificado de antecedentes penales o documento equivalente expedido por la autoridad competente de su país de origen o de aquel en el cual hayan residido en los últimos 5 años (mayores de edad), tal como se indicó anteriormente, tampoco

[808] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[809] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[810] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. … *op. cit.*
[811] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*
[812] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile … *op. cit.*

señala que se necesite una declaración jurada de carencia de antecedentes judiciales.

En Colombia, para obtener la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[813], se solicita, tal como se indicó previamente, presentar un certificado de antecedentes judiciales, penales o de policía expedido por la autoridad del país donde haya permanecido durante los últimos tres (3) años con las formalidades de apostilla o legalización, según la autoridad que emita o certifique, y traducción oficial al castellano cuando no se encuentre en este idioma.

En el Ecuador, para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR[814], como se indicó con anterioridad, solicita que se presente certificado original de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado. Se tomarán en cuenta ciento ochenta (180) días de vigencia, contados desde la fecha de emisión del certificado hasta el último ingreso del interesado al país. Los certificados emitidos por Gobiernos federales serán válidos en tanto comprendan los antecedentes penales a nivel nacional. Documento requerido únicamente para personas mayores de 18 años. Además, podrá solicitarse demás documentos que la autoridad requiera en los casos que amerite. Para la concesión de visa de residencia permanente MERCOSUR[815], se requiere el certificado de antecedentes penales del Ecuador, documento requerido únicamente para personas mayores de 18 años.

[813] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*
[814] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*
[815] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

En Paraguay, para solicitar tanto la Residencia temporaria[816] como la permanente [817] MERCOSUR, se necesita presentar el original, y copia debidamente autenticada por Escribanía Pública, a fin de que los originales permanezcan en poder de sus titulares, también del Certificado de Antecedentes para Extranjeros vigente, expedido por el Departamento de Informática de la Policía Nacional (requerido a partir de los 14 años).

En Perú, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria [818] o permanente[819] MERCOSUR, se debe presentar la declaración jurada de carecer antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el Perú.

Finalmente, en Uruguay, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[820], sólo hace referencia al certificado de antecedentes penales del país de donde residió los últimos 5 años (por más de 6 meses); pero nada dice del certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o policiales. Mientras que para el caso de la solicitud de Residencia permanente MERCOSUR[821], se requiere un certificado de antecedentes penales a nivel nacional del país de donde residió los últimos 5 años (por más de 6 meses).

4.7. Certificado médico expedido por autoridad médica migratoria y otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción y si fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso

[816] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.
[817] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia permanente MERCOSUR … op. cit.
[818] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[819] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[820] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[821] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

Este requisito sólo es solicitado para obtener un permiso de residencia temporaria, conforme indica el artículo 4.1.f) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[822].

En principio parece un requisito puramente formal (la presentación de un documento), no obstante, se convierte en un requisito sustantivo. Ello porque del certificado médico que fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso debe surgir "la aptitud psicofísica del peticionante". Resulta una expresión vaga y muy amplia al no determinar con precisión qué quiere decir "aptitud psicofísica". Tampoco hay un límite establecido en el texto que impida al Estado Parte rechazar un permiso de residencia a personas con determinadas dolencias, dando lugar a una interpretación y/o aplicación del requisito de modo discriminatorio[823].

Sin embargo, cuando se observa la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, resulta que no es requerido en la práctica, al menos de acuerdo con la información disponible en los sitios oficiales, salvo en el caso de Uruguay.

En este último supuesto se solicita para iniciar el trámite de la Residencia temporaria MERCOSUR[824], el carné de salud a efectos de acreditar el estado sanitario del interesado, el Carné de Salud Laboral, expedido por los prestadores de servicios de salud públicos o privados, habilitados por el Ministerio de Salud Pública. Mientras que, tanto para la solicitud de Residencia temporaria (superior a 6 mesese) como permanente MERCOSUR[825], se requiere

[822] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*
[823] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.*, 2015, p. 255.
[824] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[825] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

el Certificado de vacunación vigente (conforme Decreto 136/2018[826]) expedido por centro vacunatorio en Uruguay, que acredite que el extranjero cumple con el esquema de vacunación.

Por el contrario, como ya se mencionó, en Argentina[827], Bolivia[828], Brasil[829], Chile[830], Colombia[831], Ecuador[832], Paraguay[833] y Perú[834] no se solicita este requisito para otorgar una residencia, temporaria o permanente, conforme surge de la información disponible en los sitios oficiales hasta el momento[835].

4.8. Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas

Este requisito es solicitado tanto para obtener un permiso de residencia temporaria como uno permanente, conforme indican los artículos 4.1.g) y 5.e) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[836].

[826] Decreto 136/018.Obligación de toda persona que solicite la residencia en territorio nacional, de acreditar tener vigentes las vacunas que integran el certificado esquema de vacunación de Uruguay. Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/decretos/136-2018 Modificado por el Decreto 292/2020. Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/decretos/292-2020/1

[827] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

[828] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. … *op. cit.*

[829] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*

[830] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile… *op. cit.*

[831] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*

[832] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*

[833] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.

[834] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

[835] Sin embargo, cabe aclarara que, en situaciones excepcionales en las que se autoriza al Estado a restringir el derecho de libre circulación por razones de salud pública y por un tiempo determinado, como sucedió por ejemplo durante la pandemia por COVID-19 en los años 2020 y 2021, en la mayoría de los Estados de la región se solicitó la presentación de un certificado de vacunación contra la COVID - 19 (indicando la cantidad de dosis suministradas) o una prueba PCR de no más de 48 horas para ingresar al Estado de que se tratase.

[836] El artículo 5. e) sólo agrega que el pago de la tasa retributiva de servicios debe realizarse ante el respectivo servicio de migración, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

Este requerimiento consiste en el pago de una tasa retributiva de servicios, según lo dispongan las respectivas legislaciones internas, la cual varía considerablemente entre los Estados Parte.

En particular, según se desprende de la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, respecto del requisito que se analiza se observan las siguientes diferencias.

En Argentina, para la solicitud del permiso de residencia temporaria[837], se indica que el trámite tiene un costo de pesos argentinos $1.000.- MERCOSUR y $60.- DNI, sin aclarar en qué consiste la distinción entre uno y otro caso. Para la solicitud del permiso de residencia permanente[838], no indica el costo del trámite.

En Bolivia, para el trámite de residencia temporal[839] se debe acompañar la constancia de pago del costo del trámite en pesos bolivianos. Aunque no se indica el monto en este caso, sí se señala para el caso del trámite de una residencia permanente[840]determinado en bolivianos: 1035 y en UFVs: 450. El costo del trámite será cancelado en la cuenta fiscal recaudadora del Ministerio de Gobierno en el Banco Unión.

Para tramitar la VITEM XIII o residencia temporaria en Brasil[841], se debe acompañar el comprobante de pago de la tasa de procesamiento de la visa, original. Respecto de los montos a pagar se dispone en una tabla el monto correspondiente al tipo de visado y la nacionalidad del requirente. Se advierte

[837] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[838] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[839] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. … *op. cit.*
[840] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[841] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*

que para todas las nacionalidades del MERCOSUR, Bolivia y Chile corresponde pagar en pesos $120.100, excepto para Uruguay que es gratis.

En el caso Chile, respecto del permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[842], se debe consultar el costo según la nacionalidad del solicitante en la sección de aranceles migratorios (los valores en la actualidad son dispares según la nacionalidad, por ejemplo, para Argentina US$ 250, Colombia US$ 282, Ecuador US$ 450, Paraguay US$ 288, Perú US$ 80 y Uruguay US$ 65). En el Acuerdo Migratorio entre Bolivia y Chile se eliminó el arancel de solicitud para los nacionales bolivianos[843].

De acuerdo con la información disponible de Colombia, no indica el costo del trámite para obtener la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[844].

En Ecuador, para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR[845], se debe acompañar el pago de la tarifa fijada por la autoridad de movilidad humana. Establece el costo del formulario para solicitud de visas en US$ 50,00 y la Visa autorizada en US$ 200,00. No grava IVA. Es importante destacar que aplica descuento de 50 % para personas de la tercera edad (65 años en adelante), a nivel nacional, y la exoneración de 100% a nivel nacional, a las personas con discapacidad igual o superior al 30 % presentando el carné de discapacitado emitido por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador. Para la

[842] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile… *op. cit.*
[843] Cfr. Aranceles migratorios. Servicio Nacional de Migraciones. Gobierno de Chile. Disponible en https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/06/129194.pdf
[844] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*
[845] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*

concesión de visa de residencia permanente MERCOSUR[846], el costo para solicitud de visas en US$ 50,00 y la Visa autorizada en US$ 220,00.

En Paraguay para solicitar tanto la Residencia temporaria MERCOSUR[847]como la Residencia permanente MERCOSUR[848], se requiere el pago del arancel correspondiente - Residencia Temporaria Mercosur (incluido cambio de categoría), establecida en 2.152.540 guaraníes y para la Residencia Permanente Mercosur (incluido cambio de categoría), establecida en 2.690.675 guaraníes.

En Perú, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[849] o Residencia permanente MERCOSUR[850], se debe cancelar el pago de 161.40 soles peruanos, usando el código 07568 en cualquier agencia del Banco de la Nación (este pago debe cancelarle con el número de documento de viaje con el que ingresaste a Perú).

En el caso de Uruguay, para iniciar la solicitud de Residencia temporaria MERCOSUR[851], como para el caso de la solicitud de Residencia permanente MERCOSUR[852], se requiere el pago de 557.30 U.I. Se aclara que el monto de la residencia y del certificado está basado en Unidades Indexadas[853], cuyo valor se reajustará semestralmente.

---

[846] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

[847] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.

[848] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia permanente MERCOSUR … op. cit.

[849] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

[850] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

[851] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

[852] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

[853] Tablas con los valores de la Unidad Indexada desde el año 2006 en Uruguay. Disponible en https://www.gub.uy/direccion-general-impositiva/datos-y-estadisticas/datos/unidad-indexada

4.9. Constancia de la residencia temporaria, obtenida de conformidad con la normativa del Acuerdo, y que está por vencer.

Este requisito sólo es solicitado para obtener un permiso de residencia permanente, conforme indica el artículo 5.a) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[854].

En cada caso particular, se detalla la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, sobre la constancia referida.

En Argentina, para acceder al permiso de residencia permanente, se requiere acreditación de domicilio e ingreso regular. Sin embargo, aquí se pueden hacer algunas consideraciones y enunciar al menos tres motivos por los cuales la entrada irregular a la Argentina de un nacional de cualquiera de los Estados Parte o Asociados del MERCOSUR no impide obtener un permiso de residencia, según indican Acosta y Odriozola[855]. En primer lugar, porque la acreditación de "legal ingreso" que requiere la Disposición DNM N° 1637/2022[856] que aprueba el Instructivo de Trámites del MERCOSUR, resulta contraria a los Acuerdos sobre Residencia y a la ley que lo aprueba (en particular los artículos 4, 6 y 11), por lo tanto, no es aplicable.

---

[854] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

[855] ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia … *op. cit.* p. 27. Quienes aclaran que, luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictara sentencia en el caso "Huang" el 7 de diciembre de 2021, confirmando la expulsión de un no nacional luego de establecer que, en virtud del artículo 29 inc. i de la Ley de Migraciones Nº 25.871, no podía permanecer en el país ninguna persona que hubiera ingresado de manera irregular (eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados), se ha utilizado posteriormente este precedente en varios expedientes; pero, al menos en tres de ellos, se omitió que las personas expulsadas por ingreso irregular eran nacionales de Bolivia y de Paraguay. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Poder Judicial de la Nación Argentina. Caso "Huang", 7 de diciembre de 2021; Caso "Rojas", 7 de diciembre de 2021; Caso "Solis Laime", 21 de diciembre de 2021; Caso "Maldonado Ruiz Díaz", 21 de diciembre de 2021. En este sentido también se puede consultar LARA CORREA, Walter: "El derecho a migrar y una inconsistencia normativa bajo la lupa de los derechos humanos", en Ab-Revista de Abogacía, Año VIII, N° 14, julio de 2024, pp. 17 – 37.

[856] Disposición DNM N° 1637/2022. Aprueba los requisitos para solicitudes de residencia de migrantes nacionales de Estados parte y Asociados al MERCOSUR.

En segundo lugar, tal como indica el artículo 3 de los Acuerdos, el procedimiento para obtener la residencia por aquellos que ya se encuentren en el territorio de otra Parte, "se aplicará con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas". Para el caso de análisis, se infiere del artículo 56 de la Ley de Migraciones Nº 25.871[857], que el término "condición migratoria" también se aplica a aquellos que están en situación irregular.

En tercer lugar, surge de la interpretación de los artículos 1, 3 y 4 de los Acuerdos sobre Residencia que queda claro cuando se comparan con el ámbito de aplicación de otros acuerdos bilaterales sobre movilidad de personas que han sido negociados, firmados y ratificados por Argentina, como el Acuerdo bilateral celebrado con Brasil[858] (por el cual un nacional de Brasil que haya ingresado de manera clandestina al territorio argentino no podrá obtener una residencia permanente de manera directa según el Acuerdo Bilateral, pero si podrá obtener una residencia temporal según los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR) o el adoptado con Perú[859] (antes de su adhesión a los Acuerdos sobre Residencia , operaba la misma exclusión para las personas que ingresaran de forma clandestina, la cual no puede aplicarse en función de la norma más benéfica del artículo 11 de los Acuerdos sobre Residencia), entre otros acuerdos bilaterales entre Estados de la región.

[857] Artículo 56 de la Ley Nº 25.871/2004. Ley de Migraciones: "La aplicación de la presente ley no eximirá al empleador o dador de trabajo del cumplimiento de las obligaciones emergentes de la legislación laboral respecto del extranjero, cualquiera sea su condición migratoria; asimismo, en ningún modo se afectarán los derechos adquiridos por los extranjeros, como consecuencia de los trabajos ya realizados, cualquiera sea su condición migratoria".

[858] Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la concesión de residencia permanente a titulares de residencias transitorias o temporarias, Puerto Iguazú, 30 de noviembre de 2005, aprobado en Argentina por la ley Nº 26.240 del 11 de abril de 2007.

[859] Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República Argentina y la República del Perú, Buenos Aires, 15 de junio de 2007, aprobado en Argentina por ley Nº 26.535 de 28 de octubre de 2009.

En Bolivia, para acceder al permiso de residencia permanente [860] se requiere presentar la constancia de la residencia de dos (2) años vigente, de conformidad a los términos del Acuerdo.

En Brasil, la solicitud de la residencia permanente se presenta exclusivamente ante la Policía Federal de Brasil y de acuerdo con los requisitos solicitados para cada caso en particular[861].

En el caso Chile, respecto del permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[862], se señala que la misma tiene una vigencia de dos años y que puede solicitarse una prórroga. Para ello, se debe adjuntar documentación que acredite la continuidad de las actividades que sirvieron de fundamento al otorgamiento del permiso original. Para los extranjeros que están dentro de Chile como titulares de Permanencia Transitoria, deben adjuntar copia de la Tarjeta Única Migratoria (TUM) o copia del timbre de ingreso al país en su pasaporte.

En Colombia, la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR permite acumular tiempo para la Visa de Residente, después de transcurrido un tiempo mínimo de permanencia como titular, de 2 años, otorgada por una sola vez[863].

En Ecuador, para la concesión de visa de residencia permanente MERCOSUR [864], se solicita presentar la constancia de residencia temporal MERCOSUR, la cual deberá ser presentada dentro de los noventa 90 días anteriores al vencimiento de esta.

---

[860] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[861] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*
[862] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile …*op. cit.*
[863] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*
[864] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

En Paraguay, para aplicar a una Residencia Permanente MERCOSUR[865], el solicitante deberá presentar el Carné de Admisión Temporaria MERCOSUR vigente o Denuncia Policial (en caso de extravío del carné) y dar ingreso al trámite a partir de los noventa (90) días previos al vencimiento de su Carné de Admisión Temporaria MERCOSUR, caso contrario, perderá el derecho de tramitar el Carné Permanente MERCOSUR. Para obtener la Cédula de Identidad Paraguaya se debe acceder, primeramente, a la Residencia Permanente bajo el mismo régimen. Si la residencia temporal estuviera vencida, conforme a la fecha registrada en el carné respectivo, y el extranjero no solicitó la Residencia Permanente por el régimen MERCOSUR, el mismo deberá solicitar la residencia bajo el régimen de la Ley Nº 6984/22, sea esta Residencia Espontánea u Ocasional o la Residencia Temporal.

En Perú, para solicitar la Residencia permanente MERCOSUR[866], se debe acompañar el formulario de cambio de calidad migratoria, debidamente llenado.

Por último, en el caso de Uruguay[867], nada dice sobre este requisito en particular, al menos en el sitio disponible.

4.10. Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente.

Este requisito sólo es solicitado para obtener un permiso de residencia permanente, conforme indica el artículo 5.d) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[868].

[865] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia permanente MERCOSUR … op. cit.
[866] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[867] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[868] *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

Ello implica que, desde el punto de vista sustantivo, se ha de contar con esos medios de vida. Ahora bien, la determinación de cuáles son esos medios y de su cuantía queda dentro del margen de discrecionalidad de los Estados Parte. Según como se exija este requisito, podría suponer que ser nacionalidad de un Estado Parte del MERCOSUR no es el único requisito sustantivo para acceder al régimen en los Acuerdos sobre Residencia .

A continuación, el detalle de la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR, sobre las características de este requisito solicitado.

En Argentina, para el caso de la solicitud del permiso de residencia temporaria[869], sólo se hace referencia a presentar un certificado de domicilio o una factura de algún servicio público a tu nombre (ABL, luz, agua o gas), mientras que nada dice en la solicitud de residencia permanente[870].

En Bolivia, la acreditación de medios de vida lícitos para solicitar la residencia permanente[871] se realiza a través de la presentación de una serie de documentos, ya sea que se trate de un trabajo remunerado con relación de dependencia o sin relación de dependencia, de trabajo en virtud de Acuerdo o Convenio Estatal, o por cualquier actividad que realiza en territorio boliviano emitida por la Entidad o Institución de destino, Organización No Gubernamental, Fundación, u otra en virtud de Acuerdo o Convenio Privado, o en caso de ser Religioso católico. También prevé los casos de familia (parentesco consanguíneo con personas de nacionalidad boliviana que vive en Bolivia o por parentesco consanguíneo con personas extranjeras que radican en Bolivia, o en caso de parentesco civil con persona de nacionalidad boliviana que

[869] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[870] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[871] Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

vive en Bolivia, o en caso de parentesco civil con persona de nacionalidad extranjera que radica en Bolivia, o en caso de persona extranjera que contrajo matrimonio con persona de nacionalidad boliviana o extranjera en territorio boliviano), por dependencia económica o en caso de afinidad o tutela. Finalmente, si es por otro motivo diferente a trabajo o familia deberá acompañar la documentación que acredite la actividad que realiza en territorio boliviano, original y legalizada en los casos que corresponda. En todo caso, se requiere presentar certificación original que acredite la actividad que realiza en territorio boliviano emitida por la Entidad o Institución de destino, Organización No gubernamental, Fundación, u otra. Carta de aceptación original o fotocopia legalizada emitida por la Entidad o Institución de destino, Organización No Gubernamental, Fundación, u otra. Documentación que acredite la actividad que realiza en territorio boliviano, original y legalizada en los casos que corresponda. Copia legalizada del contrato emitido por la Entidad o Institución de destino, Organización No Gubernamental, Fundación, u otra.

Para tramitar la VITEM XIII o residencia temporaria[872]en Brasil, si bien en la información disponible para los interesados no se aclara sobre la necesidad de acreditar medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente, sí se dispone que, cuando toda la documentación esté completa, se solicite turno para "VISA - Entrevista y entrega de documentos" en el sistema e-consular y aguarde la validación de la solicitud por el agente consular. Después de la validación, el solicitante recibirá un correo electrónico de confirmación y podrá elegir fecha y hora para el turno. El plazo para validación es de hasta 2 días laborales. Luego, deberá comparecer al consulado y presentarse al agente consular, en la fecha y hora elegida, personalmente, con el "Recibo de Entrega de Requerimiento - RER", el comprobante de pago y los documentos originales requeridos. En caso de no

[872] Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil … *op. cit.*

comparecer con todos los documentos solicitados, la documentación no será recibida y el requirente deberá agendar otro turno para presentar la documentación completa. Después de la entrevista, deberá el interesado solicitar turno para retirar la VISA.

En el caso Chile, respecto del permiso de residencia temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional[873], indica que se pueden desempeñar actividades lícitas remuneradas, sin perjuicio de las limitaciones que establece el Código del Trabajo[874] en materia de empleo de menores de edad.

En Colombia, para obtener la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[875], se inicia el trámite con una carta de solicitud de Visa Residente Temporal bajo el Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte de MERCOSUR y Asociados, explicando la actividad que desarrollará en Colombia y los medios de subsistencia con que cuenta para su permanencia.

En Ecuador, tanto para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR[876] como para la concesión de visa de residencia permanente MERCOSUR[877], se debe acreditar medios de vida lícitos conforme el Acuerdo Ministerial No. 70, de 28 de junio de 2024[878]. Establece además que, las Direcciones Zonales o los Consulados del Ecuador podrán convocar a la persona solicitante de la categoría migratoria y/o a sus representantes legales, a una entrevista con el fin de verificar la información presentada o solicitar información vinculada al trámite.

---

[873] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile… *op. cit.*

[874] Código de Trabajo en Chile. Texto refundido, coordinado y sistematizado. Disponible en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=207436

[875] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*

[876] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*

[877] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

[878] Acuerdo Ministerial No. 70, de 28 de junio de 2024. Ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, República del Ecuador.

En Paraguay, para solicitar la Residencia permanente MERCOSUR, se debe acompañar la demostración de solvencia económica (conforme las opciones que indican en el anexo disponible en el sitio en el que se detalla una extensa casuística) [879]. Para el caso de menores, agrega acompañar la constancia de estudios (si el solicitante está cursando estudios primarios o secundarios en Paraguay).

En Perú, para solicitar la Residencia permanente MERCOSUR[880], se debe presentar documentos que acrediten los medios lícitos que permiten subsistir al solicitante y a su grupo familiar conviviente, mediante las 6 últimas boletas de pago o recibos por honorarios, o el Contrato de trabajo o una Declaración de renta anual.

Por último, en el caso de Uruguay[881], si bien nada dice sobre este requisito en particular en el sitio oficial, se encuentra disponible la normativa local[882].

4.11 Legalización de documentos

Los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 establecen, en el apartado 2 del artículo 4, a los efectos de la legalización de los documentos[883] que, "cuando la solicitud se tramite en la oficina consular, bastará la certificación de su autenticidad, conforme a los procedimientos establecidos en el país del cual el documento procede". Mientras que, cuando la solicitud se tramite ante los servicios migratorios en el Estado receptor, "dichos documentos solo

[879] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia permanente MERCOSUR … op. cit.
[880] Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[881] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*
[882] Ley N° 18.250/2008 Migraciones. Decreto N° 394/2009. Reglamentación de la ley Nº 18.250. Ley de migraciones.
[883] Sobre legalizaciones en el MERCOSUR se puede consultar POLETTI ADORNO, Alberto Manuel: "Libre circulación de documentos en el MERCOSUR reflexiones sobre la exigencia de su legalización", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Vol. 1, Nº. 2, 2013, pp. 11-21.

deberán ser certificados por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, sin otro recaudo".

Puede suceder, como bien sugiere Arlettaz en su obra previamente citada, que los documentos presentados no hayan sido emitidos necesariamente por una autoridad del Estado ante el cual el consulado se encuentra acreditado. Así, por ejemplo, cita el caso de un brasileño que quiere establecerse en Chile, para lo cual presenta la solicitud ante un consulado chileno en Brasil. Sin embargo, este brasileño ha vivido previamente en la Federación de Rusia. No hará falta que el certificado de antecedentes penales ruso tenga otra legalización que la correspondiente a la autoridad interna rusa. ¿Cómo puede el consulado chileno en Brasil saber que este documento es auténtico?

También se presenta el problema en el caso de que la solicitud se haga ante la autoridad migratoria del Estado de recepción, ya que la normativa establece que la legalización tiene que hacerse ante la autoridad consular del país de origen acreditado en el país de recepción. Pero si entre los documentos que debe presentar el solicitante hay algunos que no provienen del Estado de origen (ni del Estado de recepción), estos no podrán ser legalizados por la oficina consular del Estado de origen. Siguiendo el ejemplo anterior, el brasileño solicita el permiso de residencia ante la autoridad migratoria chilena una vez que ha ingresado en el territorio. El consulado brasileño en Chile obviamente no podrá legalizar el certificado de antecedentes penales ruso. En estos casos habrá que recurrir a las normas comunes sobre legalización de documentos (la Convención de La Haya respecto de los Estados que sean parte en ella, la legalización consular completa, etc.)[884].

[884]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 258. Sobre el tema vinculado a la circulación de documentos en el ámbito de la Unión Europea, desde una perspectiva comparada, y en el ámbito de los Estados Parte del Convenio de La Haya, se puede consultar el siguiente artículo DIAGO DIAGO, María del Pilar: "La circulación de documentos públicos en situaciones transfronterizas la tensión entre la seguridad jurídica y la reducción de

Sobre la legalización de documentos, se detalla la información suministrada por los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa en cada uno de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR.

En Argentina, tanto para iniciar los trámites que permitan obtener un permiso de residencia temporaria[885] como permanente[886], se establece que toda documentación expedida en el extranjero deberá contar con la legalización del Consulado Argentino en el país emisor del documento (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto) o apostillada, si el país hubiera ratificado el Convenio de La Haya. Sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos o convenciones internacionales vigentes, toda documentación expedida por las representaciones consulares en el territorio nacional deberá contar con la legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, excepto MERCOSUR. Toda documentación expedida en idioma extranjero deberá contar con la traducción al castellano efectuada por Traductor Público Nacional, Artículo 6° Ley 20.305, y legalizada por el Colegio de Traductores. La documentación para presentar deberá ser original. La Dirección Nacional de Migraciones podrá solicitar, si así lo considerase necesario, documentación adicional a la detallada.

En Bolivia, respecto de la legalización de documentos, la normativa local se encuentra accesible mediante tanto para persona boliviana como extranjera en la "Guía del trámite de certificaciones y/o legalizaciones"[887].

En Brasil se dispone los casos en que se requiere la documentación apostillada conforme la Convención de la Haya de 1961 para la autentificación

---

las cargas para el ciudadano", en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz,* N°1, pp. 81 – 132.

[885] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

[886] Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*

[887] Guía del trámite de certificaciones y/o legalizaciones en Bolivia. Disponible en https://www.migracion.gob.bo/index.php/node/130

de documentos, o bien, mediante la legalización con validez internacional, que consiste en un trámite realizado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del país de origen del documento y ante un consulado o sección consular de la embajada brasileña en aquel país, para que el documento sea válido para Brasil y para sus representaciones en el exterior[888].

En Chile, para solicitar un permiso de residencia temporal[889], se indica que los documentos emitidos en cualquier idioma distinto del español y el inglés deberán acompañar la respectiva traducción, la cual deberá ser autorizada por el organismo competente. Todo documento emitido en el exterior o por la respectiva representación consular en Chile, debe estar apostillado o debidamente legalizado, según lo estipulado en los artículos N°345 y 345 bis del Código de Procedimiento Civil[890]. Los documentos emitidos por privados deberán ser presentados dentro de los 30 días contados desde la fecha de emisión. Aquellos emitidos por instituciones y organismos públicos deberán ser dentro de los 60 días contados desde la fecha de emisión, salvo que en el mismo conste una vigencia distinta de la señalada.

En Colombia, respecto de la legalización de los documentos para obtener la visa de Residente Temporal o Visa M Migrante MERCOSUR[891] se aclara que "si la solicitud de visa se presenta ante una Oficina Consular de la República de Colombia con sede en el territorio del país origen del solicitante, a efectos de la autenticidad de los documentos, bastará la certificación conforme a los procedimientos establecidos en ese país, en aplicación del principio de la reciprocidad. Cuando la solicitud se tramite ante el Grupo Interno de Trabajo de Visas e Inmigración, dicha autenticidad podrá ser certificada por funcionario consular del país de origen del peticionario acreditado en Colombia, en

[888] Legalización con validez internacional/ Apostilla de La Haya en Brasil. Disponible en https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-buenos-aires/vistos-1/importante/apostilla-de-la-haya
[889] Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile … *op. cit.*
[890] Ley N°1552. Código de Procedimiento Civil de Chile.
[891] Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. … *op. cit.*

aplicación del principio de la reciprocidad". Asimismo, establece que "Las certificaciones o extractos bancarios podrán presentarse sin apostilla o legalización, y, sin traducción oficial al castellano cuando su contenido se encuentre consignado en alguno de los idiomas oficiales de la Organización de Estados Americanos (OEA) y pueda ser establecido claramente en todas sus partes por la Autoridad de Visas e Inmigración".

En Ecuador, tanto para la concesión de visa de residencia temporal MERCOSUR[892] como para la concesión de visa de residencia permanente MERCOSUR[893], se prevé que los documentos solicitados sean traducidos, apostillados o legalizados, según corresponda.

En Paraguay para solicitar tanto la Residencia temporaria MERCOSUR[894] como la Residencia permanente MERCOSUR[895], se necesita que todos los documentos en idioma extranjero deberán estar traducidos al español por un traductor público matriculado en la República del Paraguay o por un traductor público extranjero habilitado por la autoridad competente del país donde presta su servicio; en este último supuesto, la versión traducida del documento de origen extranjero deberá estar apostillada o legalizada por las vías correspondientes. Los documentos en idioma portugués emitidos por la República Federativa del Brasil están exceptuados de traducción en consideración a lo estipulado. Los documentos emitidos en el exterior deberán estar legalizados o certificados por el método de Apostilla (apostillados)[896]. La

[892] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR … *op. cit.*
[893] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia permanente MERCOSUR … *op. cit.*
[894] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR … op. cit.
[895] Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia permanente MERCOSUR … op. cit.
[896] La certificación o legalización por el método de Apostilla es otorgada por los países miembros de la Convención de la Haya. La apostilla es emitida por la autoridad designada en el país de procedencia del documento. Todos los documentos extranjeros emitidos en un país firmante del Convenio de la Haya, que hayan sido certificados por el método de Apostilla, serán

legalización de documentos extranjeros se tramita en el Consulado Paraguayo en el país de origen y, posteriormente, en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay.

En Perú, respecto de la legalización de los documentos[897] se distingue si el país de origen es parte del Convenio de La Haya, los documentos deberán contar con la Apostilla de La Haya, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de dicho país o su equivalente; o bien, si el país de origen no es parte del Convenio de La Haya, la legalización de los documentos será mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consulado peruano más cercano. Al llegar a Perú, se deberán legalizar en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

En el caso de Uruguay, de acuerdo con la normativa vigente[898], se dispone que todo documento extranjero que se presente para ser agregado al expediente debe estar necesariamente apostillado o legalizado y si fuera el caso traducido al español, con excepción de los emitidos por Brasil[899].

5. Derechos que confieren los permisos de residencia

En el artículo 9 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02[900] se regulan conjuntamente los derechos conferidos tanto por el permiso temporal como por el permiso permanente. Así, es posible decir que, salvo en lo

---

reconocidos por la Dirección Nacional de Migraciones sin necesidad de otro tipo de legalización.

[897] Legalizaciones y apostillas en Perú. Disponible en https://www.gob.pe/es/institucion/rree/tema/legalizaciones-y-apostillas

[898] Decreto Ley N°15.441/1983. Fijación de normas para legalizar documentos extranjeros. Exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Parte del Mercosur. Ley N°19.670/2018. Artículo 112. Exención de legalización o apostilla para documentos electrónicos. Ley N°19.149/2013 artículo 157. Los documentos relativos a trámites migratorios expedidos por los Consulados extranjeros acreditados en la República serán considerados válidos.

[899] Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR … *op. cit.*

[900] Artículo 9 (Derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

relativo a su duración, ambos tipos de permisos confieren los mismos derechos a los inmigrantes y miembros de sus familias que hubieren obtenido la residencia conforme el régimen establecido: igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, derecho a trabajar, derecho de petición ante las autoridades; derecho de entrada y salida del territorio de las Partes y libertad de culto; reunión familiar; el derecho de los hijos de los migrantes que hubieren nacido en el territorio de una de las Partes a tener un nombre y nacionalidad conforme las respectivas legislaciones internas; el derecho a transferir remesas y a un trato igualitario con los nacionales en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. De acuerdo con lo que señala Alfonso[901], es "consonante con una política migratoria abierta o que facilita la regularidad, que resulta más funcional a los conceptos de seguridad y de transparencia laboral que una política migratoria cerrada o expulsiva".

Sin embargo, atento las características particulares del MERCOSUR durante el período que se analiza, existen divergencias u obstáculos en el acceso a derechos que podrán persistir o superarse si cada uno de los Estados Parte adopta las medidas necesarias para poner en práctica este instrumento en su legislación interna. A continuación, se analizan los estándares que surgen de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR[902].

5.1. Igualdad de derechos civiles

El primer derecho que enuncia en el inciso 1 del artículo 9 de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR[903] es la igualdad de derechos y libertades

[901] ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit.*, p.16.
[902] INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración … op. cit.* p. 29.
[903] Artículo 9 inciso 1 (Igualdad de derechos civiles) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

civiles, sociales, culturales y económicas que gozarán los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del Acuerdo como nacionales del país de recepción. En este sentido, señala en particular el artículo 9.1 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 el derecho a trabajar y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad con las leyes que reglamenten su ejercicio y que no posean impedimentos.

La enunciación que establece el artículo citado resulta superflua según sostiene Arlettaz, "ya que incluye, sin agregar nada nuevo, la simple enumeración de derechos que corresponden a todas las personas (inmigrantes incluidos) que se encuentren en el territorio de los estados parte por imperativo de otros documentos internacionales, en particular la Convención Americana" [904]. El autor indicado entiende que, los derechos enunciados específicamente son redundantes porque en algunos casos , por un lado, son derechos que la Convención Americana reconoce a toda persona, con independencia de su nacionalidad o condición migratoria; y, por otro lado, son derechos que se encuentran dentro de la genérica igualdad sin discriminación de nacionalidad que proclaman los Acuerdos. En este último aspecto, si los acuerdos establecen que los residentes tienen todos los derechos civiles y sociales en las mismas condiciones que los nacionales, no tiene sentido reiterar que "tienen los mismos derechos laborales que los nacionales", o que "tienen el mismo derecho a asociarse que los nacionales", o que "tienen el mismo derecho a entrar al territorio que los nacionales", etc.

[904]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 268.

Cabe destacar que la OIM[905], en virtud de los hallazgos obtenidos, realiza una serie de recomendaciones para potenciar los resultados positivos de la implementación del Acuerdo y, por ende, avanzar en el propósito de igualar los derechos de migrantes y nativos. Por ejemplo, en el acceso a la atención de la salud, toda vez que existe una marcada diversidad en los sistemas de salud de cada Estado Parte en cuanto a su organización, financiamiento y nivel de cobertura. Algunos desafíos que se deben afrontar están vinculados con la promoción de la normativa y de los aspectos procedimentales acorde a los Acuerdos, como así también, la promoción de la información a los migrantes de sus derechos y el fomento de un trato igualitario. Resulta esencial el acceso a la información para las poblaciones migrantes a fin de que puedan hacer valer sus derechos, toda vez que, en particular, la información empodera a los grupos vulnerables en aspectos tan sensibles como la posibilidad de acudir a los servicios médicos.

En cuanto al acceso a la educación, conforme el Artículo 9 inciso 1 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, se establece para los inmigrantes en condiciones de igualdad con los nacionales de los Estados Parte, y, en el inciso 6 de dicho artículo, expresamente señala que "(L)os hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres".

Todas las Constituciones Nacionales de los Estados firmantes de los Acuerdos sobre Residencia garantizan el derecho a la educación de los extranjeros. A pesar de algunas diferencias en torno a la obligatoriedad de los

[905] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp.89 y ss.

niveles y a la gratuidad de la enseñanza, ello no es obstáculo para que las normativas y procedimientos internos del sistema educativo en cada Estado permitan la inscripción, el cursado y la graduación de alumnos extranjeros en cualquier condición migratoria. Por otro lado, la posibilidad de reconocimiento de estudios previos también puede implicar una limitación para la inclusión educativa de los inmigrantes. El acceso a la educación en el nivel primario y secundario de alumnos extranjeros se da de manera gratuita y con independencia de su situación migratoria. El acceso a instituciones universitarias públicas es irrestricto para los residentes del MERCOSUR si cumplen con las mismas condiciones exigidas a los nativos[906]. No obstante, existen diversas dificultades con las que se encuentran los inmigrantes para acceder a la educación en un plano de igualdad con la población nativa. Algunos desafíos que se presentan están vinculados con la promoción de un mayor conocimiento de los procedimientos y las regulaciones; la reducción de los requisitos para el acceso a programas sociales escolares; la promoción del acceso irrestricto; la formación de docentes y autoridades para el relacionamiento con los migrantes según sus perfiles y el fomento en las aulas de contextos libres de discriminación entre pares[907].

En cuanto al empleo regular y los beneficios de los sistemas de seguridad social, la obtención de la residencia facilitada por los Acuerdos del MERCOSUR constituye un beneficio fundamental, ya que la irregularidad migratoria los confina a sectores no protegidos, precarios e informales, favorece la explotación de los trabajadores, habilitando condiciones abusivas de trabajo y el pago por debajo de lo que establece la normativa[908].

---

[906] Una excepción es el caso de Uruguay, en donde la Universidad de la República requiere una estancia mínima como residente de tres años para admitir a un estudiante extranjero.
[907] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 102 a 117.
[908] *Ibidem*, p. 117.

Uno de los objetivos de los Acuerdos sobre Residencia es el de prevenir sanciones desproporcionadas y reducir situaciones de vulnerabilidad. Cabe recordar que la condición de migrante en situación de irregularidad administrativa no afecta bien jurídico alguno que justifique el accionar punitivo estatal, tal como se expresara en este mismo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al indicar que "los migrantes deben estar exentos de sanciones por cuenta de su entrada, presencia o situación migratoria, o a causa de cualquier otra infracción que solo pueda ser cometida por migrantes"[909].

Pérez Vichich analiza la evolución de la dimensión laboral con sus momentos de avances y retrocesos determinados por los vaivenes políticos. Insiste en la importancia de distinguir entre la libre circulación de trabajadores y las migraciones laborales tradicionales que se producen dentro y fuera de un marco de integración. El enfoque aplicado se justifica debido a que los movimientos migratorios de personas están mayoritariamente vinculados al trabajo y al empleo. En el MERCOSUR existen instancias regionales que desde hace años vienen desarrollando instrumentos para gestionar la temática laboral[910].

Se pueden mencionar algunos instrumentos, como el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR (Resolución GMC 21/15) que se aprobó en 2015, con el fin de desarrollar acciones de aplicación progresiva en miras a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Parte,

---

[909] *Resolución 04/19 aprobada por la CIDH, el 7 de diciembre de 2019. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas.*

[910] Conf. PÉREZ VICHICH, Nora: "La movilidad de trabajadores en la agenda del MERCOSUR", en *Revista Studi Emigrazzione*. 2003, N°149, pp. 45-61; "El MERCOSUR y la migración internacional". *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and The Caribbean, Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat Mexico City,* 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005; *El MERCOSUR ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas*. Cerqueira Filho, G. (Org.), 2011, pp. 331-343. Citada por ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *op. cit.*, p. 118.

como una estrategia para mejorar la calidad del empleo. El Plan reconoce como instrumentos de política regional fundamentales para la facilitación de la circulación de trabajadores al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. Este Plan se estructura en dos ejes temáticos: la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR y la libre circulación de estos en zonas de fronteras. Para ambos se desarrollan siete dimensiones: a) Normativa, b) Cooperación Interinstitucional, c) Empleo, d) Seguridad Social, e) Trabajos temporarios en los Estados Parte, f) Rol de los actores sociales y g) Difusión, sensibilización y concientización de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR. Para cumplir con estas dimensiones, se prevé la realización de diversas tareas que deben ser llevadas a cabo en el ámbito del SGT N°10 ("Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social"), espacio que se ocupa de facilitar la circulación de trabajadores, y forma parte del Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía (Resolución GMC 11/13).

Por otra parte, la Declaración Sociolaboral fue firmada en diciembre de 1998 por los presidentes de los entonces cuatro Estados Parte del MERCOSUR. En julio de 2015, en oportunidad de la XLVIII Cumbre del MERCOSUR, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela aprobaron la primera revisión de esta, la cual pasó a constituir la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015. Constituye un instrumento jurídico en el que se reconoce un amplio grupo de derechos, tanto de carácter individual como colectivo. A nivel internacional los Estados también han adherido, y algunos ratificado, diversos instrumentos específicos de la OIT en materia de migración, como el Convenio N° 97 sobre los trabajadores migrantes y su Recomendación N° 86 de

1949; el Convenio N° 143 sobre los trabajadores migrantes y su recomendación N° 151 de 1975[911].

Ahora bien, existen en el MERCOSUR muchas asimetrías entre sus Estados Parte. En materia laboral se pueden mencionar las diferencias en los niveles de empleo y desempleo, salarios, condiciones laborales, cumplimiento de normativa laboral, calificación, niveles de inclusión en los regímenes de seguridad social, entre otros[912].

A pesar de estas características variables de los mercados laborales, la posesión del estatus de residente MERCOSUR (temporario o permanente), habilita a los migrantes acceder al empleo regular y cotizar en la seguridad social, al igual que los trabajadores nacionales de cada país. Entre los desafíos con los que se pueden encontrar los migrantes para ejercer sus derechos relacionados con el empleo protegido se encuentran: la promoción de un trato igualitario; la ampliación de oportunidades laborales para los trabajadores y la reducción de las restricciones para el acceso de los extranjeros a diferentes ocupaciones[913].

Otros aspectos que también son clave en cuanto a la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, se refieren a la capacidad de los Estados de ejercer control sobre las condiciones de trabajo de los inmigrantes (ya sea del trabajo no registrado como de la trata de personas) y la difusión de información, tanto entre empleadores como entre los propios migrantes, quienes con frecuencia desconocen sus derechos laborales o temen perder sus empleos, por lo que son empleados de manera informal con salarios más bajos que los de mercado[914].

---

911 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 118 y 119.
912 Conf. PÉREZ VICHICH, Nora: "El MERCOSUR y la migración … *op. cit.*
913 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 119 a 128.
914 *Ibidem*, p. 151.

5.2. Reunión familiar

Como se indicó en el apartado 3.3, el artículo 9.2 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 establece entre los derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias el de reunión familiar. Indica que "a los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Parte se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación requerida, y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular salvo que de conformidad con la normativa interna del país de recepción este último requisito no fuere necesario".

Esta norma permite que los miembros de la familia de aquellos que se benefician por el régimen MERCOSUR puedan obtener un permiso de residencia en un Estado Parte, con el fin de asegurar el principio de unidad familiar. Dicho principio se encuentra en estrecha relación con el derecho a la vida privada y familiar protegido en diversos tratados de derechos humanos[915].

Según estiman algunos indicadores como MIPEX[916], las familias que se reúnen en el Estado de acogida deberían disfrutar de la estabilidad sociocultural necesaria para participar de la vida en su nuevo lugar de residencia. Esto es, ejercer el derecho a vivir con su cónyuge o pareja, con sus hijos menores o con sus padres y ascendientes dependientes, disponer de ingresos básicos y cumplir con los requisitos legales necesarios para garantizar el derecho a reunirse con

[915]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 261.

[916] La reagrupación familiar es uno de los indicadores que la *International Migration Policy Index* (MIPEX) considera para evaluar si los Estados de acogida favorecen la integración de los inmigrantes en sus sociedades. Este índice ha permitido comparar la evolución de las políticas de integración de inmigrantes tanto en los Estados de la Unión Europea como en otros Estados que recientemente se han convertido en destino migratorio (como Japón o Turquía), como así también, en naciones que han sido consideradas históricamente *traditional settlement societies* (como Australia o Canadá). Ver BIDERBOST, Pablo y GRANADOS, Castellar: "Adaptación a América Latina …*op. cit.*

sus familiares en el país de acogida mediante un proceso corto y gratuito. Las autoridades no tienen potestad para rechazar su solicitud, siempre que la misma no sea fraudulenta y que no implique una amenaza para la seguridad del país. Asimismo, el Estado debe promover la integración familiar, al conceder permisos de residencia autónomos y garantizar el acceso igualitario a educación, trabajo y programas sociales. Concluye este indicador que los cuatro Estados Parte originarios del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) "exhiben por medio de sus políticas públicas una actitud positiva ante la reunión en sus territorios de los migrantes con sus familias que los sitúa cercanos a las buenas prácticas internacionales" [917].

Cuando el artículo se refiere a los miembros de la familia, se entiende que están comprendidos los miembros de la familia de un nacional de un Estado Parte que tenga un derecho propio a obtener un permiso y así lo haya hecho. Por ejemplo, los miembros de la familia de un uruguayo que sean de nacionalidad canadiense no podrán obtener un permiso de residencia MERCOSUR en Argentina si la persona de nacionalidad uruguaya no se desplaza con ellos hacia Argentina y solicita el permiso que le corresponde por derecho propio. En efecto, dado el objetivo propuesto, esto es, garantizar la unidad del núcleo familiar "la obtención del permiso de residencia para el familiar no MERCOSUR, aunque es un derecho de este, es un derecho condicionado al ejercicio de la reagrupación por parte del nacional MERCOSUR, y no un derecho autónomo del familiar"[918]. Además, el permiso como familiar puede obtenerse por aquellos miembros de la familia de un nacional MERCOSUR que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Parte; ya que, si estos fueron también nacionales MERCOSUR, deberán solicitar un permiso por título propio.

[917] GRANADOS, Castellar y GARCÍA, Laura: "Reagrupación familiar en países del MERCOSUR", en *Diálogo Político,* 3 de enero, 2019.
[918]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 261.

No obstante, la expresión "miembros de la familia" adolece de vaguedad. En las legislaciones de extranjería es comúnmente aceptado que quienes pueden beneficiarse del permiso familiar sea el cónyuge y los hijos menores o incapacitados a cargo del nacional MERCOSUR. En este sentido, entiende Arlettaz[919] que no resulta admisible excluir a ciertas personas del contenido mínimo de la expresión "miembros de la familia". Por ejemplo, no queda clara la situación respecto de los ascendientes ni de los descendientes que no son menores ni incapacitados, pero que pueden estar a cargo económicamente del nacional MERCOSUR. Lo mismo sucede con otros descendientes que no sean hijos, ni respecto de los descendientes del cónyuge que no sean hijos del nacional MERCOSUR. Tampoco queda resuelta la situación de las parejas estables, convivientes que no hayan contraído matrimonio, como tampoco se resuelve el caso de los matrimonios o las uniones convivenciales de personas del mismo sexo, entre otros casos que se puedan presentar. En suma, se coincide aquí con la observación de que la normativa no haya sido más precisa para evitar que la cuestión quedare a consideración de la discrecionalidad de los Estados, tal como se describe en el apartado siguiente.

Sin embargo, cabe destacar que, en el año 2011, los Estados Parte originarios del MERCOSUR, solicitaron una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para determinar cuáles son los procedimientos que deberían adoptarse a fin de identificar los diferentes riesgos para los derechos de niños y niñas migrantes, como así también, determinar las necesidades de protección internacional y adoptar, en su caso, las medidas de protección especial que se requieran. Así, en el año 2014, la Corte IDH determinó, en virtud de la interrelación de los derechos humanos de los migrantes y la protección de los derechos de las niñas y niños, "las obligaciones estatales respecto de niñas y niños, asociadas a su condición

[919]Ibidem, p. 262.

migratoria o a la de sus padres y que deben, en consecuencia, los Estados considerar al diseñar, adoptar, implementar y aplicar sus políticas migratorias, incluyendo en ellas, según corresponda, tanto la adopción o aplicación de las correspondientes normas de derecho interno como la suscripción o aplicación de los pertinentes tratados y/u otros instrumentos internacionales" [920].

En esta ocasión, en relación con el ejercicio de la facultad de fijar políticas migratorias, la Corte IDH reitera lo que ha expresado en pronunciamientos anteriores [921] en cuanto a que los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean sus nacionales, bajo la condición que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la CADH[922]. Agrega que, si bien los Estados conservan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, estas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes[923]. Y aclara que ello no significa que no

[920] Opinión Consultiva N° 21/2014 OC- 21/14 de 19 de agosto de 2014. *Derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración y/o la necesidad de protección internacional*, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_21_esp.pdf

[921] Conforme Corte IDH, Opinión Consultiva N° 18/2003 OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. *Condición jurídica y derechos de los trabajadores migrantes indocumentados*, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párr. 168.Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/tablas/fichas/oc/OC-18.pdf. Corte IDH, Sentencia de 23 de noviembre de 2010. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C Nº 218, párr. 97. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf. Corte IDH, Sentencia de 25 de noviembre de 2013. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C Nº 272, párr. 129. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf

[922] De acuerdo con lo resuelto por la Corte IDH, Resolución del 18 de agosto de 2000. *Asuntos Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales*, Considerando 4. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/medidas/haitianos_se_09.pdf Corte IDH, Sentencia de 23 de noviembre de 2010. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C Nº 218, párr. 97. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf.

[923] Conforme Corte IDH, Opinión Consultiva N° 18/2003 OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. *Condición jurídica y derechos de los trabajadores migrantes indocumentados*, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párr. 168.Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/tablas/fichas/oc/OC-18.pdf. Corte IDH, Sentencia de 23 de noviembre de 2010. *Caso*

pueda iniciarse acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que, al adoptar las medidas que estimen correspondientes, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna. Asimismo, la Corte IDH recuerda que deben respetar las obligaciones internacionales conexas resultantes de los instrumentos internacionales del derecho humanitario y del derecho de los refugiados.

Esta iniciativa tiene relevancia por varios motivos[924]. Por un lado, por ser la primera vez que se presenta un pedido de opinión consultiva por parte de los cuatro Estados del MERCOSUR ante el SIDH, lo cual implica que dichos Estados reconocen la existencia de un déficit de la legislación y de las políticas públicas en relación con la protección de los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración. Es decir, denota el reconocimiento de problemáticas comunes que afectan a la región integrada, y el compromiso de los Estados del MERCOSUR de articular la legislación y políticas públicas migratorias de acuerdo con el sistema de protección de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad.

Por otro lado, la Corte IDH clarificó en esta oportunidad aspectos de gran relevancia sobre los procedimientos para identificar necesidades tanto de protección internacional como las medidas de protección especial que deben ser adoptadas, en virtud de los riesgos a los que los niños, niñas y adolescentes quedan expuestos, ya sea desde el momento de ingreso, o durante el proceso

---

Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C Nº 218, párr. 97. Disponible en https://www.Corte IDH.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf.

[924] Esta iniciativa también es destacada, entre otros, por SARACHO CORNET, Teresita Nelly: "Protección de la niñez migrante. Corte Interamericana y MERCOSUR", en *Revista de Estudio de Derecho Laboral y Derecho Procesal Laboral,* N°5, Universidad Blas Pascal, 2023, p. 87. PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración … *op. cit.* p. 36. PALUMMO, Javier: "Niñez migrante: ... *op. cit.* pp. 49 – 55.

migratorio en sí, o que esté relacionado con una situación irregular, o los aspectos vinculados al principio de no detención, o las garantías aplicables en los procesos migratorios como en situaciones que afecten la libertad personal, o el principio de no devolución, o los procedimientos para garantizar el derecho a buscar y recibir asilo, y el derecho a la vida familiar en caso de disponerse la expulsión o deportación por motivos migratorios de sus padres[925].

Otro requisito que solicitan los Acuerdos sobre Residencia en este caso, y que tampoco es preciso, consiste en que los miembros de la familia que quieran obtener un permiso de residencia deben carecer de "impedimentos". Sin embargo, no hay ninguna indicación en el texto de los Acuerdos que señale a qué tipo de impedimentos se refiere.

Por ello, para determinar cuáles son dichos impedimentos, habrá que indagar en la normativa local de cada Estado Parte. Nuevamente aquí la normativa no ha sido clara y precisa para evitar que la cuestión quedare a consideración de la discrecionalidad de los Estados.

[925] Sobre el tema se puede consultar el siguiente informe para una mejor comprensión de los diversos motivos y modalidades por las cuales los niños, niñas y adolescentes cruzan las fronteras internacionales, ya que en ciertas ocasiones esos tránsitos pueden estar asociados a la vulneración de sus derechos, como el trabajo infantil o la trata de personas con finalidades de explotación sexual o laboral. Tal como se indica en este informe, las discusiones relativas a migración y protección de la niñez se han convertido en un creciente foco de preocupación gubernamental e institucional en los Estados del MERCOSUR. PACECCA, María Inés; GURRIERI, Jorge; ARGENTIERI, Constanza y PALUMMO, Javier: *Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR*. OIM, IPPDHM, 2017. O bien, se puede consultar ARGENTIERI, Constanza; QUETTO, Delfina; DEBANDI, Natalia; FERNÁNDEZ PATALLO, Marta: *Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes*. OIM, IPPDHM, 2017, y la *Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes,* elaborada conforme los lineamientos, aportes y contribuciones del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM) y de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH).

5.3. Trato igualitario con nacionales

El principio general es que los beneficiarios de un permiso de residencia MERCOSUR tienen derecho a una igualdad de trato con los nacionales del Estado de recepción en sentido amplio. Y en ese sentido, son varios los artículos de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 que hacen expresa mención a ello. En primer lugar, el artículo 7, bajo el título "Intercambio de información", establece que los Estados Parte deben asegurar a los ciudadanos de los otros Estados Parte que hubiesen obtenido su residencia, un tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas, para lo cual las Partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración y ulteriores modificaciones. En este artículo, Arlettaz, encuentra al menos tres errores que atribuye a la deficiente técnica legislativa. El primero de ellos se lo atribuye a su existencia misma: la afirmación es perfectamente redundante, porque la igualdad de trato en materia civil ya está afirmada en el artículo 9, tal como se menciona continuación.

El segundo error, agrega, consiste en que los beneficiarios de la igualdad de trato son solo los ciudadanos de los otros Estados parte, mientras que en el artículo 9 los beneficiarios son tales ciudadanos y los miembros de sus familias. Finalmente, otro error está dado por su ubicación sistemática, toda vez que la expresión está incluida en el artículo relativo al intercambio de información entre los Estados[926].

Con el fin de asegurar a los ciudadanos de los otros Estados Parte que hubiesen obtenido su residencia, un tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas, las partes deben comunicarse "sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre

[926]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* p. 265.

inmigración, así como, en caso de producirse sus ulteriores modificaciones, conforme el artículo 7 del Acuerdo 13/02 y el Acuerdo 14/02.

En virtud del principio general de igualdad de trato con los nacionales, los Acuerdos establecen también algunas aplicaciones en ámbitos específicos. Así, como consecuencia de la igualdad de derechos civiles, el artículo 8.1 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, bajo el título "Normas generales sobre entrada y permanencia", los beneficiarios del permiso de residencia tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por esta normativa y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública. En igual sentido, en el apartado segundo del artículo 8 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, se establece que los residentes "tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país".

Para mayor abundamiento, además del artículo 9.1 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 que determina que los beneficiarios del permiso de residencia tienen "el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes", en su apartado 3 establece que "los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales". Si bien, el texto se refiere solo a los inmigrantes, y no a los miembros de sus familias, parece, al decir de Arlettaz, que "se trata solo de una imprecisión en la redacción,

teniendo en cuenta la amplitud de los principios generales ya transcritos"[927]. En suma, se puede apreciar una redundancia en la técnica legislativa al abordar la igualdad de trato o tratamiento igualitario o igualdad de derechos civiles a los que hace mención la normativa en los artículos mencionados de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02.

Una situación peculiar se presenta cuando el acceso igualitario al mercado de trabajo se extiende también al ámbito de la administración pública y, en su caso, definir con qué extensión[928]. Sucede que la normativa de algunos Estados exige el requisito de la nacionalidad para el acceso a determinados puestos públicos como, por ejemplo, docentes o militares. Al respecto, Arlettaz entiende que "no está claro hasta qué punto esta exigencia es una razonable excepción a la igualdad de acceso al mercado de trabajo consagrada en los acuerdos, basada en la necesidad de demostrar un vínculo fuerte con un determinado Estado para acceder a cierta función o, por el contrario, resulta una violación de esos acuerdos"[929].

Asimismo, las partes se comprometen a cooperar para "impedir el empleo ilegal de los inmigrantes en el territorio de la otra", para lo cual deben aplicar, entre otras, las siguientes medidas enunciadas en el artículo 10 del Acuerdo 13/02 y el Acuerdo 14/02:

"a) Mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, destinados a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes;

---

[927]ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales en el MERCOSUR", en *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica,* editor TREMOLADA ÁLVAREZ, Eric; ARLETTAZ, Fernando [y otros]. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2015, p. 266.

[928]CARDESA SALZMANN, A. "El desarrollo de una libre circulación de personas en el MERCOSUR: balance y perspectivas", ponencia presentada en el Seminario *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados.* Madrid, 28 al 29 de septiembre de 2011.

[929] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.* pp. .266 y 267.

b) Sanciones efectivas a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las partes en condiciones ilegales. Dichas medidas no afectarán los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores inmigrantes, como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones;

c) Mecanismos para la detección y penalización de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes, cuyo objetivo sea el ingreso, la permanencia o el trabajo en condiciones abusivas de estas personas o de sus familiares;

d) Las partes intensificarán las campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos".

Los Acuerdos se aplican "sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado parte que sean más favorables a los inmigrantes", según lo establecido por el artículo 11 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02.

Las disposiciones de los Acuerdos no implican la regularización de eventuales bienes y valores que los inmigrantes hayan ingresado provisoriamente en el territorio de los Estado partes, en virtud de lo establecido por el artículo 12 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02.

5.4. Compromiso en materia previsional

El artículo 9.4 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, enuncia un compromiso en materia previsional, por el cual las Partes analizarán "la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional", sin otra disposición específica al respecto que permita otorgar una grado de certeza sobre el cumplimiento de esta normativa.

5.5. Derecho a transferir remesas

En el apartido cuarto del artículo 9 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02, los inmigrantes de las Partes tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes.

En este aspecto cabe destacar que, en coincidencia con Arlettaz, "una vez más el derecho está literalmente limitado a los inmigrantes, aunque no se ve por qué razón un familiar de inmigrante no podría transferir remesas"[930].

5.6. Derechos de los hijos de los inmigrantes

En cuanto a los hijos de los inmigrantes[931], el artículo 9.6 de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02 establece que aquellos "que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas". También les reconoce el "derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres".

6. Implementación de los Acuerdos sobre Residencia por los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR

Como se ha observado en los capítulos anteriores, las asimetrías nacionales y subnacionales en la región en materia de niveles y condiciones de vida plantean enormes desafíos para la movilidad humana y las políticas

[930] ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales … *op. cit.*, p. 267.
[931] Si bien se refiere a los *hijos de inmigrantes,* estos pueden ser también, a su vez, *inmigrantes*.

migratorias. A pesar de que, desde el punto de vista de la política exterior, se avanzó en la puesta en común de una política regional sobre las migraciones, no todos los Estados reaccionan de la misma manera ante la recepción de inmigrantes en su territorio como en la emigración de sus nacionales o residentes. De allí que varios Estados no han adoptado todavía nuevas normas sobre movilidad humana que se correspondan con el discurso. Incluso, como se indica a continuación, la implementación de los Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, que posibilitan la circulación e igualdad de derechos en la región para la ciudadanía que se traslada de un Estado a otro, se lleva a cabo de manera inconsistente y dejando abiertas no pocas preguntas, tal como indica Nejamkis Rubellin [932].

A medida que se analizan los datos disponibles se observa que Argentina se destaca en la política migratoria regional, tanto en el bloque como en su implementación nacional (a través del "Patria Grande"), y junto con Uruguay incorporan en su ley interna migratoria general la distinción favorable, y la implementaron a partir del 2006, sin ser todavía legislación vigente. El accionar de forma unilateral (en el caso de Argentina con "Patria Grande") o bilateral (Uruguay con Argentina y Brasil; Paraguay con Brasil; etc.) no es el más apropiado en un contexto de integración, donde debe primar la multilateralidad en miras a consolidar la integración regional. Sin embargo, si esta última vía presenta obstáculos, los acuerdos parciales entre algunos Estados pueden considerarse pasos iniciales positivos, que posteriormente pueden animar a seguir a los demás Estados[933], de hecho, como ha sucedido con estos Acuerdos sobre Residencia al lograr la implementación de 9 de los 12 Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

[932] NEJAMKIS RUBELLIN, Lucila: "MERCOSUR y UNASUR: Una aproximación al tratamiento de la movilidad de personas", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, ABRA, Vol. 37, N° 54, 2017, pp. 1-18.
[933] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* pp. 51, 52 y 54.

A pesar de esa dificultad, desde la entrada en vigor de los Acuerdos en 2009, existe consenso en señalar que ha habido una mejora sustancial en la simplificación y aceleración de los trámites para acceder a las residencias. Se detecta en general la voluntad por parte de los Estados de procurar encuadrarse en los términos de los Acuerdos sobre Residencia . Así, en todos los Estados firmantes se han gestionado residencias elevando el número de permisos otorgados de manera notable (más de 3 millones de trámites realizados[934]). Según la OIM, "esto ha sido posible gracias a que en varios países se introdujeron cambios en las estructuras de las instituciones encargadas de procesar estas solicitudes, modificándose rutinas, contratando personal y capacitándolo en la materia, y ampliando el número de oficinas que atienden las demandas de regularización"[935]. No obstante, esos avances aún se registran algunas dificultades en la implementación de los Acuerdos, en virtud del complejo proceso que explica por qué no existe una relación unívoca entre migración e integración regional, sino una vinculación caracterizada por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas[936].

Precisamente, porque son los Estados nacionales los responsables de implementar dentro de sus territorio las políticas migratorias que adopta el MERCOSUR se pueden señalar algunas de las medidas internas más importantes que adoptaron los Estados para aplicar el contenido de los Acuerdos sobre Residencia [937]. Aun cuando no sea el objetivo principal de este

[934] Conforme surge del Informe Anual de 2021 elaborado por el FEM. *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR. Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe Anual 2021*.

[935] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 36 y 45.

[936] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.*, p.8.

[937] La información proviene principalmente de los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa migratoria en cada uno de los países como así también de los informes elaboradoras por la OIM, como se indica en cada caso. Sobre este aspecto también se puede consultar MONTENEGRO BRAZ, Adriana: *El Acuerdo de Residencia del Mercosur: Un proceso de difusión de ideas de abajo hacia arriba*. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador, 2021.

estudio evaluar la puesta en práctica en cada Estado firmante, cabe destacar que algunos Estados implementaron los Acuerdos sobre Residencia aún sin estar vigentes todavía, o de forma bilateral, o incompleta, etc. provocando un heterogéneo escenario que muestra, en alguna medida, las falencias de la normativa regional en la materia. Incluso, la internalización aún está en proceso y cada Estado presenta sus tiempos, prioridades y dificultades particulares que de alguna manera han impedido el cumplimiento uniforme y efectivo de lo acordado[938].

Por ello, a continuación, se presenta una breve revisión de los marcos legales nacionales de cada uno de los nueve Estados Parte, conforme la información disponible en los sitios gubernamentales, el análisis de la doctrina existente y los informes de organismos regionales e internacionales en materia migratoria.

Cabe aclarar también que no se hace mención aquí a los casos de Venezuela[939], Guyana y Surinam toda vez que no han suscrito el Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, aun cuando una propuesta superadora y consistente con los fines que establece la normativa mercosureña haga extensible el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" a todos los Estados asociados al bloque regional.

---

[938] Cfr. MUÑOZ BRAVO, Tomás Milton: *El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo,* en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2011, p.10. Quien afirma que: "La realidad muestra que no es suficiente el firmar acuerdos con buenas intenciones o poner en normas internas los postulados de instrumentos internacionales".

[939] Como ya se ha indicado, República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR. Es importante señalar que la cuestión migratoria se complejizó desde que el Estado vive una crisis humanitaria sin precedentes. De acuerdo con lo indicado por el ACNUR, se trata de la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud a nivel mundial. Más de 7,7 millones de personas han salido de Venezuela buscando protección y una vida mejor. De ellos, más de 6,5 millones de personas ha sido acogida por países de América Latina y el Caribe, conforme se indica en el sitio web del ACNUR sobre la Situación de Venezuela. Disponible en https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela. Al respecto también se puede consultar SACRISTÁN-RODRÍGUEZ, Claudia Patricia y LLANEZ ANAYA, Helmer Fernando: "La migración venezolana a Colombia y Perú. Un análisis desde el marco gobernanza regional migratoria establecida en MERCOSUR", en *Migraciones*, nº 54. pp. 1-22.

6.1. República Argentina

El marco normativo argentino en materia migratoria consta de diversos tratados internacionales, regionales y bilaterales aprobados mediante legislación local. Conforme datos de la OIM, el 84% de los 2,3 millones de personas no nacionales que residen en Argentina provienes de Estados Parte y Asociados del MERCOSUR[940]. De allí que la correcta interpretación de este marco jurídico sea de suma importancia.

La Constitución de la Nación Argentina[941] establece, en su artículo 75 inc. 24, que es atribución del Congreso de la Nación la aprobación de "tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales" y aclara que "las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes". Para la aprobación de dichas normas, dispone una "mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara"[942].

La República Argentina aprobó los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR el 9 de junio de 2004, mediante las Leyes N° 25.902 y N° 25.903[943], con la mayoría absoluta constitucionalmente exigida. Realizó el depósito ante la SM el 19 de julio de 2004. Por lo tanto, de acuerdo con su Constitución Nacional, ambas leyes tienen jerarquía superior a cualquier otra ley en materia migratoria.

---

[940] ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia … *op. cit.* P.24.

[941] Constitución de la Nación Argentina. Ley Nº 24.430.

[942] Un análisis exhaustivo sobre la posible delegación de soberanía en procesos de integración supranacionales reconocidos en el artículo 75 inc. 24 de la Constitución Nacional se puede consultar en GODIO, Leopoldo M. A.: *La transferencia de competencias supranacionales en los procesos de integración regional.* El Derecho. Buenos Aires, 2024.

[943] Ley Nº 25.902/2004. Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Ley Nº 25.903/2004. Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. Ambas leyes tienen jerarquía superior a cualquier otra norma sobre migraciones en el país de acuerdo con lo establecido en la Constitucional Nacional (Artículo 75 inc. 22 y 24 CN).

Argentina fue el primer Estado que comenzó a beneficiar a los migrantes regionales previamente a la vigencia de la normativa del bloque[944]. Tanto el contenido de la norma nacional como el de los Acuerdos comenzó a aplicarse en el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria ("Patria Grande") en el 2006. Es decir, tres años antes de su vigencia plena en el bloque y se extendió a los Estados Asociados. Dicho programa surge a través de la Disposición N°53253/2005[945] de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)[946], tanto para los Estados Parte como los Asociados[947].

La Ley de Migraciones N° 25.871[948] incorpora desde el 20 de enero de 2004 el criterio o categoría de "Nacionalidad MERCOSUR", toda vez que esta ley

[944] Incluso, desde el preámbulo de la Constitucional Nacional que declara "todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino", guarda correlato con otras disposiciones de la misma carta magna acerca de los derechos reconocidos a los inmigrantes, como la igualdad civil de los extranjeros, el fomento de la inmigración, etc. Constitución de la Nación Argentina. Ley Nº 24.430.

[945] Disposición DNM Nº 53.253/05 y modificatorias, por las cuales se determinan los requisitos y procedimientos a seguir para el otorgamiento de residencias a extranjeros nativos de Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados.

[946] Es el organismo con competencia en materia migratoria en la República Argentina; tiene un rol fundamental en la garantía de los compromisos asumidos internacionalmente; participa activamente en una multiplicidad de consensos e iniciativas para una gobernanza migratoria con enfoque de derechos humanos. *Conf. Dirección Nacional de Migraciones Argentina (DNM). Compromisos Internacionales*

[947] La cantidad de personas inscriptas en el Programa fue de 423.697. Se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias. El resto de los inscriptos no completaron la documentación requerida, según datos de la Dirección Nacional de Migraciones de 2012. El "Patria Grande" fue un mecanismo que regularizó la situación de miles de personas que vivían en Argentina antes del 2006, pero no se diferenciaba de otras amnistías. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 52.

[948] Ley Nº 25.871/2004. Ley de Migraciones. Disponible en https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm A partir de su promulgación en el año 2004, comenzó en la República Argentina un cambio de paradigma respecto de la gestión de la movilidad humana, centrándose en la persona migrante, como sujeto de derechos, y estableciendo el acto de migrar como un derecho humano que el Estado debe garantizar bajo los principios de igualdad y universalidad. A tal fin, la ley establece los principios y lineamientos de la política migratoria en Argentina, respondiendo a los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos (por el momento ha suscripto y ratificado 18 tratados internacionales de derechos humanos, de los cuales muchos de ellos tienen rango constitucional), movilidad e integración de las personas migrantes a la sociedad. Consagra también la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros (trato nacional) y establece que, independientemente de la situación migratoria del migrante, el acceso a la salud y a la educación, entre otros derechos reconocidos, deben ser garantizados

fue aprobada con posterioridad a que fueran suscriptos los Acuerdos[949]. En su artículo 23, inciso l, facilita la residencia a "ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur, Chile y Bolivia"[950], es decir, señala que pueden obtener una residencia temporal en el país basada en el criterio de la nacionalidad. Y, en su artículo 28, explícitamente hace referencia al proceso de regionalización, declarando que se priorizan "las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR".

Como bien señalan Acosta y Odriozola[951], la Ley de Migraciones de Argentina ha sido elogiada por organismos y expertos internacionales, siendo incluso una ley modelo en algunos aspectos para otras leyes que han sido sancionadas por Estados latinoamericanos. No obstante, destacan que existe doctrina coincidente en que su artículo 29 es uno de sus principales problemas. Y ello porque, si bien el artículo 17 de dicha ley prioriza la regularización del no nacional frente a la expulsión, el artículo 29 inc.1 establece que no se aplica cuando la persona ha "ingresado al Territorio Nacional eludiendo el control migratorio o por lugar o en horarios no habilitados al efecto". Ahora bien, el artículo 61 del Decreto Nº 616/2010 dispone que se procederá a la regularización migratoria cuando la persona ingresante haya "desnaturalizado" las razones por las cuales se autorizó su ingreso al territorio argentino o cuando la personas permanezca en el país una vez vencido el plazo por el cual se

---

por el Estado. *Conf. Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Compromisos Internacionales https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales*

[949] Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p. 33. ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia … *op. cit.* p. 25.

[950] El artículo 1 de la Disposición N°29.929/2004 de la Dirección Nacional de Migraciones B.O. 21/09/2004, considera que el detalle de países incluidos en ese inciso es meramente enunciativo, debiendo considerarse incluidos a todos los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Disposición DNM Nº 29.929/2004. Aclaración artículo 23 inc. l, Ley Nº 25.871. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-29929-2004-98822.
Confirmado por el artículo 23 inc. 1 del Decreto N°616/2010 que reglamenta la Ley de Migraciones y otorga competencia a la DNM para adoptar disposiciones, esto es, normas procedimentales y aclaratorias que sean necesarias para la obtención de los objetivos de la ley y del propio reglamento (artículo 107). Estas normas tienen rango inferior a la ley y al reglamento. Decreto N°616/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus modificatorias.

[951] ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia … *op. cit.* p.25.

autorizó su estadía. Cuando el extranjero no regularizare su situación migratoria, la DNM declara mediante un acto la ilegalidad de su permanencia y dispondrá su expulsión con destino al país de la nacionalidad del extranjero o, a su petición, a otro país que lo admitiese, cuando acredite debidamente esta última circunstancia. O sea, en términos generales, la persona extranjera que ha entrado de manera irregular presenta una causa de impedimento de permanencia en el país. Sin embargo, al reglamentar el artículo 29, el Decreto Nº 616/2010 establece que se tendrá especialmente en cuenta la situación de los extranjeros nativos de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR que puedan encontrarse incursos en el impedimento previsto en el inciso i[952]. Por lo tanto, los autores citados sostienen que la limitación que resulta de la lectura conjunta de los artículos 29 de la Ley de Migraciones y el del Decreto Nº 616/2010 no es aplicable a los nacionales de de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

Y ello porque, en primer lugar, se aplica la jerarquía de normas que rige en Argentina (ante cualquier contradicción entre las Leyes Nº 25.902 y N° 25.903, respecto de la Ley de Migraciones Nº 25.871, ha de resolverse aplicando las primeras). En segundo lugar, se aplican los principios generales del derecho sobre ley especial deroga ley general, y ley posterior deroga ley anterior. Esto no significa que lo regulado por aquellos artículos carezcan de contenido, sino que son válidos en la medida que su aplicación se practique respecto de cualquier extranjero que no sea nacional de uno de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, dado que estos últimos tienen un tratamiento jurídico diferente.

[952] Sin embargo, dicha consideración no parece tenerse en cuenta en la práctica

También es importante destacar entre la normativa argentina, la redacción de un "Instructivo de Trámites Mercosur"[953] por el cual se establecieron los parámetros a los que deberían ajustarse los trámites iniciados por ciudadanos mercosureños, y que se continúa aplicando hasta el presente conforme las modificaciones y actualizaciones que ha recibido a lo largo de los años. Además, se exigen los documentos enumerados en los Acuerdos sobre Residencia , excepto el certificado médico, que tampoco se pidió en el "Patria Grande". Estas medidas son consideradas un avance importante dentro del bloque, dado que Argentina posee una amplia trayectoria migratoria, y funciona como el principal centro de atracción de los flujos originados en los países vecinos, con lo cual se beneficia a miles de personas que hasta entonces carecían de esenciales derechos y libertades[954].

Por otro lado, Argentina no solo se ajustó a las exigencias para conceder las residencias MERCOSUR, temporarias o permanentes, sino que además facilitó la obtención del Documento Nacional de Identidad al momento en el que se tramita la residencia temporaria. Ello significó un avance muy positivo para el acceso a derechos de los migrantes, colocándolos prácticamente en igualdad de condiciones con los ciudadanos nativos (salvo en lo que respecta a derechos políticos), al momento de obtener su residencia temporaria[955].

---

[953] Disposición DNM Nº 2529/2009 aprueba el Instructivo de Trámites MERCOSUR. Disponible en https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161428/norma.htm Sin embargo, por la Disposición DNM N° 1637/2022 se aprueban los "requisitos para solicitudes de residencia de migrantes nacionales de Estados Parte y Asociados al MERCOSUR", que se incorpora como Anexo I (DI-2022-60726457-APN-DGI#DNM) formando parte integrante de la presente medida. Se deja sin efecto las disposiciones DNM N° 4871 del 8 de febrero de 2007, N° 2529 del 1° de diciembre de 2009 y N° 1488 del 16 de julio de 2010. Disposición DNM N° 1637/2022. Aprueba los requisitos para solicitudes de residencia de migrantes nacionales de Estados parte y Asociados al MERCOSUR. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1637-2022-369202

[954] Cfr. MODOLO, Vanina: "La movilidad territorial en … *op. cit.*, p. 45. MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 52.

[955] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.*, p.47.

6.2. Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución Política de Bolivia establece en su artículo 13 aparto IV que "los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno [...]". En este sentido, agrega el artículo 256 que aquellos instrumentos en la materia, ratificados por el Estado, que garanticen derechos más favorables que el texto constitucional, se aplican de manera preferente. Y el artículo 410 apartado II resulta más preciso aún toda vez que detalla el orden de prelación de las jerarquías normativas, comenzando por la Constitución como "norma suprema", le siguen con valor supralegal, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y "las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país".

En Bolivia se aprueba el Acuerdo de Residencia y se incorpora al derecho interno por el entonces Congreso Nacional (actual Asamblea Legislativa Plurinacional) por Ley N°2.831 el 3 de septiembre 2004[956], conforme los procedimientos constitucionales. Por lo tanto, tiene jerarquía superior a las leyes migratorias. El depósito del instrumento de ratificación ante la SM se concreta el 11 de abril de 2005.

El 8 de mayo de 2013 se aprueba la Ley de Migraciones Nº 370[957] la cual, junto con su reglamento[958], realiza un giro en lo que respecta a los principios que rigen la política migratoria, toda vez que reconoce derechos de los extranjeros en Bolivia y de los bolivianos en el exterior; establece igualdad de condiciones con nacionales en acceso a salud, hábitat y vivienda, educación y

[956] Ley N°2.831/2004 (ratifica el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile).
[957] Ley N° 370/ 2013 (Ley de Migración).
[958] Decreto Supremo Reglamentario Nº 1923/ 2014 (reglamenta la Ley de Migración).

trabajo[959]. Sin embargo, no se refiere al Acuerdo de Residencia y tampoco lo hace respecto del criterio de "nacionalidad MERCOSUR" como medio para acceder a una residencia temporaria[960].

No obstante, con anterioridad a la modificación normativa, la Dirección General de Migración (DIGEMIG), autoridad de aplicación migratoria y organismo encargado de ejecutar la política migratoria, comenzó a implementar a nivel administrativo el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en el año 2011, mediante el Instructivo 013/2011 y Resolución Ministerial 026/2011[961]. Incluso en la página oficial de la DIGEMIG, tal como indica Odriozola, se encuentra una sección del área de residencias destinada a las radicaciones temporales para nacionales de Estados Parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR[962]. Esta subcategoría alcanza a nacionales de Colombia, Ecuador y Perú, excluyendo así a nacionales de países asociados al bloque regional, léase Guyana, Surinam y Venezuela[963].

6.3. República Federativa del Brasil

La Constitución Política de Brasil de 1988, actualmente vigente, prevé una serie de normas de interpretación pro homine y a favor de los derechos humanos. Por ejemplo, en su artículo 1 inc. III establece que "La República Federativa de Brasil … se constituye en Estado Democrático de Derecho y se fundamenta en: III- la dignidad de la persona"; y en el artículo 4 "se rige por los siguientes principios en sus relaciones internacionales:" inc. II "la prevalencia de los derechos humanos", sin excluir otros derechos y garantías que se expresan en su Constitución o derivados de los tratados internacionales en que Brasil sea

[959] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.*, p.34.
[960] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* 13.
[961] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.*, p.34.
[962] *Dirección General de Migración del Estado Plurinacional de Bolivia (DIGEMIG).* http://www.migracion.gob.bo/index.php/node/194
[963] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p. 14.

parte, conforme dispone su artículo 5. En cuanto a la jerarquía normativa de los instrumentos internacionales en el derecho interno, como bien señala Odriozola[964], debe tenerse en cuenta la enmienda constitucional N° 45/2004, la cual establece que la incorporación de un tratado internacional al bloque de constitucionalidad ocurre con la aprobación, en dos oportunidades, de las 3/5 partes de ambas Cámaras del Congreso. Una vez que ello haya ocurrido, el instrumento tendrá una jerarquía equivalente a la de las enmiendas constitucionales y, por lo tanto, superior a las leyes.

El Congreso Nacional de la República Federativa de Brasil aprobó los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, mediante el Decreto Legislativo Nº 210 del 20 de mayo de 2004[965] y el Decreto Legislativo Nº 925 del 15 de septiembre de 2005[966], que se depositaron el 23 de agosto de 2004 y el 18 de octubre de 2005, respectivamente. Con posterioridad, se dicta el Decreto Nº 6975/2009 del 7 de octubre de 2009 que dispone que el Acuerdo deberá ejecutarse y cumplirse íntegramente en los términos que en él se establecen. Es recién a partir de ello, con el mencionado decreto que incorpora el instrumento al ordenamiento jurídico brasileño, el cual pasa a ser operativo y a tener efectos vinculantes.

A diferencia de Argentina y Uruguay, en Brasil estuvo vigente hasta el 2017 la Ley N° 6.815 de 1980 conocida como el "Estatuto del Extranjero", instrumento normativo de la dictadura cívico-militar que se basaba en los principios de la "Seguridad Nacional"[967]. La nueva Ley de Migración N°13.445 del 24 de mayo

[964] *Ibidem,* p. 10.
[965] Decreto Legislativo Nº 210/2004. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. Disponible en https://legis.senado.leg.br/norma/565799
[966] Decreto Legislativo Nº 925/2005. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
[967] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.*, p.33.

de 2017 regula los derechos y deberes de los migrantes y visitantes, su entrada y permanencia, así como las políticas públicas para los emigrados[968].

Para evitar conflictos de interpretación, la normativa migratoria vigente deja en claro la relevancia que los Acuerdos tienen por sobre ella, tal como señala su artículo 111 por el cual establece que sus dispositivos no perjudican en modo alguno los derechos y las obligaciones establecidos por tratados vigentes en Brasil y que sean más beneficiosos para las personas migrantes o visitantes, "en particular los tratados firmados en el ámbito del MERCOSUR". Queda claro y se confirma que los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR en Brasil también tienen primacía por sobre las leyes migratorias.

El artículo 30 inc. II (a) de la Ley N° 13.445 indica que serán autorizadas a residir en el país las personas que "sean beneficiarias de un tratado en materia de residencia y libre circulación" aludiendo al criterio "nacionalidad MERCOSUR". Asimismo, el Decreto N° 9.199 del 20 de noviembre de 2017[969] que reglamenta la ley de migraciones, señala en el artículo 154 que se podrá conceder un permiso de residencia a la persona beneficiada por un tratado de libre circulación y, a tal fin, "se observará lo dispuesto en el tratado bilateral o multilateral que regule la materia". Según la información oficial provista por el Ministerio Justicia y Seguridad Pública, sobre la documentación requerida para beneficiarse de los Acuerdos, se encuentran además de las personas nacionales de los Estados Parte y Asociados, incluidos Colombia, Ecuador y Perú[970].

[968] Ley N° 13445/2017 (Ley de Migración).
[969] Decreto N° 9.199/2017. Reglamenta la Ley de Migraciones.
[970] Acuerdo de Residencia MERCOSUR: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Documentación requerida. Ministerio Justicia y Seguridad Pública, República de Brasil. Disponible en https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/autorizacao-residencia/acordo-de-residencia-para-nacionais-dos-estados-partes-do-mercosul-bolivia-e-chile

6.4. República de Chile

La Constitución Política de 1980 de Chile no establece expresamente la jerarquía normativa de los instrumentos internacionales en su derecho nacional ni su procedimiento de incorporación. Sin embargo, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional se han expresado a favor de la primacía del derecho internacional sobre el derecho local siempre que no sea contrario a la Constitución. En ese sentido, la Corte Suprema sostuvo que la jurisprudencia y doctrina nacionales "desde muy antiguo, han reconocido la prevalencia del Derecho Internacional, en el supuesto de contradecir éste el derecho interno"[971]; mientras que, el Tribunal Constitucional sentenció que los tratados no son propiamente una ley y por tanto merecen un trato diferenciado siempre que no contradigan la Constitución[972].

En el caso de Chile el proceso de internalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR no se ha logrado aún. Si bien el Acuerdo fue suscrito y notificado mediante la Nota N°195 de 2005, todavía no ha sido ratificado por el Congreso Nacional, es decir, no hay una ley de incorporación del Acuerdo, por lo cual las reglas establecidas por este convenio no son vinculantes.

Sin embargo, el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, encargado de ejecutar la política migratoria chilena, mediante Oficio Circular 26.465 [973] de fecha 4 de diciembre de 2009, estableció instrucciones específicas destinadas a instituciones públicas para implementar la aplicación del Acuerdo de Residencia. Esto significa que en la práctica hace efectiva sus reglas a través de una política pública migratoria. Se instruye

[971] Corte Suprema de Chile, Sala Penal, Caso "Molco", Rol Nº 559-2004, 13 de diciembre de 2006, Consid. 23°.
[972] Tribunal Constitucional de Chile, Rol Nº 1.288-2008, 25 de agosto de 2009.
[973] Oficio Circular 26.465, Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Instruye aplicación del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Disponible en https://www.interior.gob.cl/transparenciaactiva/doc/MarcoNormativoAplicable/200/5647248.pdf

entonces que se podía otorgar a los nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, visas de residencia temporaria de un año, prorrogable por uno más y, transcurrido ese plazo de dos años, la residencia permanente. Según estadísticas disponibles que se registran hasta el 2010, Chile extendió 811.127 visas temporarias en el marco del Acuerdo de Residencia[974].

Pero es en el año 2010 que la Contraloría General de la República (por Dictamen 013578 N10) rechaza el intento de promulgar el Acuerdo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, alegando que el tema migratorio estaba regido por el Decreto Ley N°1.094 de 1975 ("Ley de Extranjería: Establece Normas sobre Extranjeros en Chile"). Por lo tanto, cualquier cambio en la materia debía llevarse a cabo por una ley del Congreso Nacional. Por ello, hasta el momento, el Acuerdo no ha sido incorporado al orden jurídico chileno[975], a pesar de que su implementación se rige por una medida administrativa que ha tenido repercusiones en la reciente normativa migratoria.

La promulgación de la Ley N° 21.325[976] el 11 de abril de 2021, publicada el 20 de abril de 2021, estableció un nuevo marco normativo en materia de migraciones en Chile[977]. La nueva legislación "buscó frenar los grandes flujos migratorios, la informalidad y el descontrol por las autoridades migratorias, imponiendo, entre otras medidas, que los permisos de residencia se soliciten y tramiten, como regla general, desde fuera del territorio nacional"[978]. Reconoce entre las subcategorías de permisos de residencia el destinado a extranjeros, en

[974] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 53.
[975] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 34 y 35.
[976] Ley N° 21325. Ley de Migración y Extranjería. Disponible en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549
[977] Sobre la reciente normativa migratoria en Chile puede consultarse LAGES, Rita: *Migración internacional y Estado de Derecho en América Latina: el caso chileno*. Agenda Estado de Derecho. 30 de enero de 2024.
[978] BRASIL, Débora: "Chile y su nueva ley de migraciones, en el contexto del Mercosur", en Idealex.press, 23 de agosto de 2023. Disponible en https://idealex.press/chile-y-su-nueva-ley-de-migraciones-en-el-contexto-del-mercosur/

virtud del principio de reciprocidad y de la existencia de tratados internacionales debidamente ratificados y vigentes en Chile. Es decir que la Ley se refiere al Acuerdo sin mencionarlo expresamente. Precisamente, en su artículo 70 insta al Ministerio del Interior a dictar un Decreto Supremo donde defina y desarrolle todas las subcategorías de residencias temporarias mencionadas en la norma, entre las cuales deberá contemplar a los "extranjeros acogidos a acuerdos internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, que concedan residencia temporal".

El Decreto Supremo N°177[979] del 14 de mayo de 2022, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública Subsecretaría del Interior, establece las subcategorías migratorias de residencia temporal. En particular, reconoce el "Permiso para personas acogidas a acuerdos internacionales", cuyos requisitos y efectos quedan condicionados a las reglas establecidas en el texto del acuerdo o tratado aplicable, incluso "respecto de la posibilidad de solicitar el permiso desde el extranjero o en territorio nacional". Señala Odriozola[980] que, a partir de una lectura armónica y sistémica de los distintos instrumentos legales, parecería que en Chile "aún sin existir una ley que haya incorporado el Acuerdo de Residencia al derecho interno chileno", el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" se pone en práctica de forma implícita en la Ley N° 21.325[981], por lo tanto, debe ser ejecutado por el Servicio Nacional de Migraciones. Nótese, además, que en Chile sólo son beneficiados por este criterio los nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, por lo cual se excluye a los restantes Estados Parte del Acuerdo y a los asociados al MERCOSUR.

---

[979] Decreto Supremo N° 177 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública Subsecretaría del Interior. Establece las subcategorías migratorias de residencia temporal. Disponible en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176043

[980] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR: la llave hacia la regularidad migratoria en la región*. Primera ed. - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, pp. 14 y 15.

[981] Es decir, se otorgará la Residencia Temporal en virtud del principio de reciprocidad internacional, conforme el artículo 70 N° 13 de la Ley N° 21.325.

Sin embargo, subraya Brasil[982], la falta de ratificación del Acuerdo de Residencia MERCOSUR por parte de Chile impide que ciudadanos del MERCOSUR soliciten su residencia desde el territorio chileno, lo cual contradice el principio de reciprocidad, ya que impone restricciones adicionales a ciudadanos de otros Estados que no se aplican a ciudadanos chilenos en el exterior. Similar a lo que ocurre con Uruguay, la autora cita el ejemplo del Estado de Brasil, en el cual se puede solicitar una Autorización de Residencia del MERCOSUR directamente a la Policía Federal o Ministerio de Justicia dentro del territorio nacional. Una vez que es presentada la documentación requerida, se solicita la Cédula Nacional de Extranjero y se genera un número de protocolo que habilita la posibilidad de trabajar en dicho país. Es decir, se permite el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones a sus nacionales, como el acceso al mercado de trabajo.

Asimismo, la limitada implementación del Acuerdo por parte de Chile excluye a nacionales de Estados asociados como Perú, Ecuador y Colombia. Así, por ejemplo, mientras sea restrictiva la aplicación del Acuerdo de Residencia en virtud del Oficio Circular N° 24.465, se excluye a nacionales de Colombia, lo cual contraviene al propio Acuerdo (respecto de la duración de la residencia temporal, por ejemplo) y limita la cobertura de la reciente Ley de Migración y Extranjería de Chile que pretende establecer un marco legal integral y actualizado[983].

[982] BRASIL, Débora: "Chile y su nueva ley de migraciones, en el contexto del Mercosur", en Idealex.press, 23 de agosto de 2023. Disponible en https://idealex.press/chile-y-su-nueva-ley-de-migraciones-en-el-contexto-del-mercosur/

[983] Cfr. PALACIOS IBARGÜEN, Johan Sebastián: *El acuerdo de residencia Mercosur: la aplicación del acuerdo a los migrantes colombianos en Chile*. 2023. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios. Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/198132

En coincidencia con la autora citada[984] se entiende que, el gobierno del Estado chileno debería "ratificar el Acuerdo de Residencia para eliminar el desequilibrio en la reciprocidad migratoria entre los países miembros". Entre otros beneficios, mejoraría la inversión extranjera, toda vez que Chile es anfitrión de empresas multinacionales y de esta manera no se dificultaría la libre movilidad de su fuerza laboral para funcionar eficazmente; además, permitiría que los ciudadanos del MERCOSUR que soliciten el visado de residencia desde el territorio de Chile facilitaran su permanencia y el ejercicio regular de sus derechos, promoviendo una real cohesión entre los países de la región[985].

6.5. República de Colombia

En junio de 2012, Colombia adhiere al Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR[986] y dispone su vigencia inmediata. Luego, por medio de la Resolución 4130 de julio de 2013[987], se detalla la visa para residencia temporal MERCOSUR. El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Decreto 941 de 2014[988], incorpora al ordenamiento migratorio interno visas previstas en el marco del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte

[984] BRASIL, Débora: "Chile y su nueva ley de migraciones, en el contexto del Mercosur", en Idealex.press, 23 de agosto de 2023. Disponible en https://idealex.press/chile-y-su-nueva-ley-de-migraciones-en-el-contexto-del-mercosur/

[985] También se puede consultar sobre la política exterior de Chile a MOURE PINO, Ana María: "Chile y su política exterior de convergencia en la diversidad", en *Diálogo Político*, Año XXXIV, N. o 1, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, Uruguay, 2018, pp. 23-37.

[986]Cfr. *Decisión del CMC 20/12 sobre "Adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".*

[987] Resolución 4130 de 2013 (Julio 05). Por la cual se adoptan los requisitos para todas y cada una de las clases de visas contempladas en el Decreto 834 del 24 de abril de 2013, y se dictan otras disposiciones sobre su expedición. Disponible en https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53732

[988] Decreto N° 941. Por el cual se incorporan al ordenamiento migratorio interno, visas previstas en el marco del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76597

del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y dicta otras disposiciones en materia migratoria[989].

Conforme surge del sitio oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores[990], se distinguen los requisitos para el ingreso de nacionales de Estados miembros o asociados a MERCOSUR de los nacionales de países miembros de la CAN.

6.6. República del Ecuador

Ecuador adhiere al Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR[991] en junio de 2011, lo ratifica mediante el Registro Oficial N° 209 del 21 de marzo de 2014[992] y su reglamentación interna dispuesta en el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Nro. 000031 del 2 de abril del 2014.

Los principios del Acuerdo se condicen con la Constitución de 2008[993], la cual tiene un enfoque garantista y propende a la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros. Sin embargo, al momento de la ratificación del Acuerdo, el marco normativo migratorio específico vigente reflejaba una aproximación securitizadora de la migración, ya que la Ley de migraciones del año 1971 era contraria a los estándares establecidos por la propia Constitución, como así también por los principios del Acuerdo[994].

---

[989] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* pp. 35. y 36.

[990] Ministerio de Relaciones Exteriores. Ingreso CAN y Mercosur. Disponible en https://www.migracioncolombia.gov.co/entidad/ingreso-can-y-mercosur

[991] Cfr. *Decisión del CMC 21/11 sobre "Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".*

[992] Registro Oficial del Ecuador N° 209, 21 de marzo de 2014, p. 13. Disponible en https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2115-registro-oficial-no-209

[993] Constitución de la República del Ecuador de 2008. Disponible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.PDF

[994] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p. 35.

A principios de 2017, se aprueba la Ley Orgánica de Movilidad Humana[995], la cual se destaca por incluir en su artículo 2 una serie de principios vinculados con la "ciudadanía universal" mediante "el reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero"; como así también el principio de la "Libre movilidad humana", en tano consagra que "el reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva".

Así, en Ecuador, en un contexto nacional de construcción de una nueva idea-Estado, donde se plantean los principios vinculados con el derecho a migrar, la ciudadanía universal o la integración latinoamericana, desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR se han entregado más de 60000 permisos de residencias[996]. Este Acuerdo, como se menciona en su preámbulo, entiende a la migración como un elemento central para la integración suramericana y refuerza el enfoque de derechos, la igualdad de trato y la libre movilidad intrarregional. Por ello, no es considerado el tema laboral ni la solvencia económica como uno de los requisitos excluyentes, incluso, en algunos casos (como para Colombia) el trámite es de bajo costo lo cual permite que numerosas personas puedan acceder a un permiso de residencia y regularizar su situación migratoria. Incluso en la implementación del Acuerdo de Residencia en Ecuador se ampliaron las posibilidades para cumplir con el requisito de solvencia económica al momento de solicitar la

[995] Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador de 2017. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf

[996] Previstos en varias normas del más alto nivel como la propia Constitución de la República del Ecuador o la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

residencia permanente y se eliminaron algunos requisitos anacrónicos, como el certificado médico.

Sin embargo, un análisis del proceso de otorgamiento de las residencias MERCOSUR en Ecuador realizado desde una mirada etnográfica, según señala Ramírez Gallegos[997], indica que se "mantiene la lógica de clasificar y regularizar a los migrantes –en este caso intrarregionales– entre deseables y no deseables". Según este autor, el "Acuerdo comulga en buena parte con el enfoque de seguridad en materia migratoria que se implementó en el Ecuador desde mediados del siglo XX". En particular, "al poner el énfasis en los aspectos de seguridad nacional –como solicitar los antecedentes judiciales, policiales y penales del solicitante, entre otros–, se observan similitudes con los requisitos que se piden en varios países al momento de otorgar una visa". Sin embargo, agrega, "la construcción histórica del inmigrante como amenaza o problema dio paso a prácticas burocráticas y estructuras institucionales que conformaron un sistema-Estado con mirada policial que incluso sobrepasa la dimensión jurídica". En su investigación evidencia "cómo ciertos funcionarios, sobre todo en zonas de frontera, se atribuyen el poder de solicitar otros requisitos más allá de los establecidos tanto a nivel internacional (en el Acuerdo de Residencia Mercosur) como en la norma superior nacional que guían la implementación (el Acuerdo Ministerial de Cancillería)".

6.7. República del Paraguay

La Constitución de la República del Paraguay de 1992 establece en su artículo 137, primer párrafo, que "la ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas

[997] RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques: "Estado, burocracia y migración Intrarregional en Ecuador. El Acuerdo de Residencia MERCOSUR, en *Anduli*, N° 16, 2018, pp. 129-130. Disponible en https://www.aacademica.org/jacques.ramirez1/2

de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado (…)". Asimismo, el artículo 141 señala que los tratados internacionales "válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno" con la jerarquía que determina el artículo 137. Expresa el texto constitucional en su artículo 41 que "el ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país será regulado por la ley, considerando los convenios internacionales sobre la materia".

La República del Paraguay, última en firmar los Acuerdos sobre Residencia , los promulga en el año 2008 mediante la Ley N° 3.565[998] y la Ley N° 3.578[999], según las exigencias constitucionales de los artículos 137 y 141, por lo tanto, gozan de jerarquía superior a las leyes migratorias del país. Así, los Acuerdos se implementan con la normativa que los internalizó en el derecho paraguayo, incorporando el criterio de "nacionalidad" como un medio de regularización migratorio.

En el área de Residencias de la Dirección Nacional de Migraciones se hace alusión a la "temporaria para Ciudadanos del MERCOSUR" [1000] e indica expresamente que esta subcategoría fue establecida por la Ley N° 3.565 y la Ley N°3.578, que incorporan ambos instrumentos al derecho nacional. Se detalla que tienen derecho a acceder a esta residencia "los ciudadanos extranjeros oriundos de los países suscriptos al Acuerdo", por lo cual quedan excluidos nacionales de Guyana, Surinam y Venezuela. En este sentido, Paraguay limita el alcance de su aplicación, aunque la institución encargada de ejecutar la política

[998] Ley N°3.565. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR.

[999] Ley Nº 3578. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

[1000] Residencia Temporaria para extranjeros de los países suscriptos al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Requisitos generales. Dirección Nacional de Migraciones, Paraguay. Disponible en https://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/residencia/residencia-temporaria-para-ciudadanos-del-mercosur

migratoria ha realizado diversos operativos de regularización como, por ejemplo, para con la población brasileña amparándose en los Acuerdos sobre Residencia como justificación[1001].

Cabe destacar que Paraguay ha sancionado recientemente la Ley de Migraciones N° 6.984[1002], publicada en la Gaceta Oficial el 18 de octubre de 2022, con lo cual se puso fin a la Ley General de Migración N° 978/1996, una normativa con "perspectiva utilitaria de la inmigración"[1003], que precedía a la negociación del Acuerdo de Residencia. Si bien, la nueva ley afirma que la política migratoria se rige por los acuerdos internacionales aprobados y ratificados, no menciona ni hace alusión al criterio de "nacionalidad MERCOSUR" como una de las subcategorías para la obtención de una residencia temporaria. Como bien señala Odriozola[1004], esta omisión legislativa no debe interpretarse como una derogación tácita de ese criterio, toda vez que la ley especial que incorpora el Acuerdo de Residencia prima sobre la ley general, tal como lo indica la propia constitución paraguaya. No obstante, es una oportunidad perdida para sistematizar y armonizar la legislación migratoria.

6.8. República del Perú

El Acta de Adhesión de Perú al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR[1005] fue firmada en junio de 2011 y estipula su inmediata aprobación. En ese momento regía la Ley de Extranjería o Decreto Legislativo N° 703 de 1991. Por ese motivo, el Acuerdo debió aplicarse haciendo uso del denominado Texto

[1001] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 53.
[1002] Ley N° 6.984 de Migraciones. Disponible en https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10973/ley-n-6984-de-migraciones
[1003] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p. 34.
[1004] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR: la llave hacia la regularidad migratoria en la región*. Primera ed. - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, p.15.
[1005] Cfr. *Decisión del CMC 04/11 sobre "Adhesión de la República del Perú al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".*

Único de Procesos Administrativos (TUPA) de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

En el Perú, como en la mayoría de los Estados de la región, el número de inmigrantes en busca de nuevas oportunidades ha aumentado significativamente en los últimos años. Esta realidad requiere adoptar una normativa que regule de manera adecuada y eficiente el creciente flujo migratorio. De allí que, se advirtió que la legislación migratoria juega un papel fundamental en el proceso de la movilidad humana, al permitir una gestión segura y eficiente de la llegada y tránsito de miles de extranjeros, así como promover su integración productiva en la sociedad peruana. Por ello, ante los fenómenos migratorios complejos y dinámicos, resultó esencial actualizar la legislación para hacer frente a los nuevos desafíos que enfrentan los Estados. Con miras a lograr un equilibrio entre facilitar los movimientos migratorios y garantizar la integridad del país, respetando los derechos humanos y considerando las necesidades, tanto de los migrantes como de la sociedad receptora, en el marco de la seguridad nacional y el orden interno, es que se llevaron a cabo una serie de reformas[1006].

En el año 2015, se deroga la Ley de Extranjería y se dicta el Decreto Legislativo Nº 1236, y el 6 de enero de 2017 se dicta el Decreto Nº 1350, que deroga los anteriores y que constituye la nueva Ley de Migraciones en Perú. El propósito del cambio, por iniciativa del Ministerio del Interior, fue simplificar y ordenar la legislación migratoria, protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos nacionales y extranjeros. A pesar de que en ninguna parte del texto se hace alusión explícita al criterio de nacionalidad o al MERCOSUR, en la determinación de calidades migratorias establece la de Convenios

[1006] Véase Migraciones Ley y Reglamento. Decreto Legislativo N° 1130. Decreto Legislativo N° 1350 Decreto Supremo N° 007-2017- IN. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4797317/MIGRACIONES%3A%20Ley%20y%20Reglamento.pdf

internacionales. Ello permite otorgar la residencia a los nacionales de Estados con los cuales la República del Perú tiene tratados y convenios internacionales vigentes y que establezcan la posibilidad de residencia[1007].

6.9. República Oriental del Uruguay

La Constitución de la República, sancionada en 1967 y vigente en la actualidad, no establece un artículo específico relativo a la jerarquía de las normas a nivel nacional a pesar de sus sucesivas reformas. No obstante, en su artículo 72 prevé que "la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno". En este sentido y de acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay en el caso "Sabalsagaray Curutchet", se estableció que "las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del artículo 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos"[1008].

Por su parte, el artículo 6 señala que "la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas." Finalmente, también cabe destacar que el artículo 37 de la Constitución, asegura que "es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes" siempre que ésta observe las leyes y no perjudique a terceros. Por todo ello, no puede afirmarse que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR tenga jerarquía superior a las leyes migratorias uruguayas, sino que ello es posible sólo a partir de una lectura armónica entre

[1007] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p. 35.
[1008] Suprema Corte de Justicia de Uruguay. Caso "Sabalsagaray Curutchet, Blanca Stela". Denuncia Excepción de inconstitucionalidad arts. 1, 2 y 4 de la Ley N° 15.848. IUE - 97 – 397/2004.

la jurisprudencia del más alto tribunal del país y de las aspiraciones constitucionales. Sin embargo, el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, aprobaron ambos Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados mediante la Ley 17.927[1009] el 19 de diciembre de 2005. El depósito del instrumento de ratificación se realiza ante la SM el 8 de marzo de 2006. Cabe destacar que a partir de la firma de acuerdos bilaterales también otorgó la Residencia MERCOSUR a los nacionales argentinos (por Notas Reversales del 7 de agosto de 2006) y brasileños (por Acuerdo Operativo del 23 de octubre de 2006), es decir, tres años de tener vigencia legal en el bloque.

Así como en la Ley Argentina que se contempla la "residencia mercosureña"[1010], en la Ley de Migraciones de la República Oriental del Uruguay N° 18.250[1011] del 6 de enero de 2008 se establece, bajo el Capítulo VI titulado "Categorías migratorias", en su artículo 34 que "se considera residente temporario la persona extranjera que ingresa al país a desarrollar una actividad por un plazo determinado", y al final enuncia que "los ciudadanos de los Estados miembros del MERCOSUR y Estados Asociados tendrán también esta categoría cuando así lo soliciten". Es decir, el Estado Uruguayo reconoce algunos derechos inalienables de las personas migrantes y de sus familiares con independencia de su situación migratoria[1012]. Entre los criterios para acceder a la residencia temporal se encuentran los ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Y en el artículo 1 reconoce derechos inalienables a las personas migrantes y a sus familiares "sin perjuicio de su situación migratoria".

[1009] Ley N° 17.927 (Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile). Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/17927

[1010] MODOLO, Vanina: "Política migratoria … *op. cit.* p. 53.

[1011] Ley N° 18.250 (Migraciones).

[1012] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.* p.33.

En septiembre de 2014, el Congreso Nacional de la República Oriental del Uruguay promulga la Ley N° 19.254[1013], la cual habilitó la concesión de la residencia definitiva, sin la tramitación previa de una residencia temporaria, a los ciudadanos del MERCOSUR ampliado, fuera ésta tramitada en su territorio o sede consular, de este modo se introduce una modificación a los artículo 27 y 33 de la ley 18.250. Por lo cual, el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" alcanza a personas nacionales de todos los Estados vinculados al bloque.

Las residencias para extranjeros del MERCOSUR se gestionaban a través del Ministerio en Relaciones Exteriores, mientras que para el resto del mundo se hacían en el Ministerio del Interior. Luego del Decreto 45/023[1014], las solicitudes de residencias permanentes por parte de un nacional de un Estado Parte o Asociado del MERCOSUR pasan a gestionarse a través de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) del Ministerio del Interior (MI). Ello implica que el trámite que anteriormente solo podía hacerse en oficinas de Cancillería pueda realizarse en cualquier oficina del Interior del país. La norma también establece que para solicitar la residencia permanente ante el Ministerio del Interior en Uruguay los cónyuges, concubinos, padres y hermanos de uruguayos deberán acreditar: 1- el vínculo con el nacional uruguayo; 2- carencia de antecedentes penales del o los países donde haya residido en los últimos 5 años por un periodo superior a 6 meses; y 3- haber dado cumplimiento a la normativa vigente respecto al Certificado Esquema de Vacunación Uruguayo. Sin perjuicio de lo anterior, para el caso de los menores de edad que sean residentes (según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 18.250) el o los padres en ejercicio de la patria potestad, o en caso de falta de estos su tutor, podrán tramitar la residencia.

[1013] Ley N°19.254 (Modificaciones a la Ley de Migraciones Nº 18.250. Obtención de residencia permanente a familiares de nacionales de los estados parte y asociados del MERCOSUR). Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19254-2014

[1014] Decreto N° 45/023 (reglamenta el artículo 33 de la Ley N°18.250). Disponible en https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2023/decretos/02/min_361.pdf

Otra modificación consiste en que la solicitud de residencias legales que era gratuita pasará a tener un costo de 613 Unidades Indexadas (UI). La razón de este arancel encuentra su explicación en términos de reciprocidad, toda vez que hasta ahora cuando un nacional uruguayo gestionaba su residencia en otro Estado debía pagar; mientras que, Uruguay era el único Estado que no exigía pago alguno (salvo Brasil, único Estado de la región que podrá seguir realizando el trámite de forma gratuita porque tampoco les cobra a los uruguayos). Otro cambio consiste en que, una vez iniciado el trámite y hasta el momento en que se conceda la residencia, se deberá abonar un permiso de reingreso cada vez que se salga del país, con un costo de 225,60 UI[1015].

Ahora bien, en cuanto a la documentación para solicitar la residencia permanente por parte de un nacional de un Estado Parte o Asociado del MERCOSUR, se necesita: 1- acreditar calidad de nacional de un Estado Parte o Asociado del MERCOSUR, mediante pasaporte, documento nacional de identidad vigente y en buen estado; 2- declarar ausencia de antecedentes internacionales penales o policiales si la persona es mayor de 18 años, manifestando además que no se encuentra en ciertas causales de rechazo de ingreso al país y/o denegatoria de la residencia (previstas en los literales B, C, y D de los artículos 45 y 46 de la Ley 18.205); 3- presentar los antecedentes penales del o los países donde haya residido en los últimos 5 años por un periodo superior a 6 meses; 4- acreditar Certificado esquema de vacunación uruguayo conforme lo establecido en el Decreto 292/2020[1016] del 23 de octubre de 2020. Una vez cumplido con dichos requisitos, y según corresponda en cada caso, la Dirección Nacional de Migración, expedirá el certificado

[1015] PISTONE, Franco: "Trámite de residencia legal: los 3 cambios clave que decretó el gobierno y sus posibles efectos", en *Ámbito*. Uruguay, 17 de febrero de 2023. Disponible en https://www.ambito.com/uruguay/tramite-residencia-legal-los-3-cambios-clave-que-decreto-el-gobierno-y-sus-posibles-efectos-n5652025

[1016] Decreto 292/2020 (modificación del Decreto 136/018, relativo a las vacunas con las que deben contar los extranjeros que solicitan residencia).

correspondiente para que el titular pueda obtener su documento uruguayo ante la Dirección Nacional de Identificación Civil.

7. Relevancia de los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR para la región

Los Acuerdos de "Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR" y de "Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile"[1017], aprobados el 6 de diciembre de 2002 por Decisión CMC 28/02, constituyen la principal herramienta jurídica regional a favor de los derechos de los migrantes y la libre circulación de personas que fueron aprobados en la historia del proceso de integración desde 1991. Gracias a estos Acuerdos se han otorgado 3.626.598 residencias temporarias y permanentes entre los Estados Parte y Asociados de la región sudamericana desde su entrada en vigor hasta el año 2021[1018]. Estos indicadores de la movilidad humana permiten dar cuenta de su relevancia y de la situación de las migraciones en la región.

Hay consenso entre los autores[1019] en considerar que representan una piedra fundante desde el punto de vista social y político del MERCOSUR, ya que significan un avance hacia la regionalización de la ciudadanía, contemplando

[1017]En adelante, se utiliza de forma indistinta la expresión "Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR" para hacer referencia tanto a los celebrados por los Estados Parte del MERCOSUR como por los Estados Asociados, aunque son documentos formalmente autónomos, el contenido material de ellos es prácticamente idéntico.

[1018] De acuerdo con el Informe anual 2022 del FEM que sintetiza información estadística oficial sobre permisos de residencia, generales y aquellos otorgados por medio de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR, y sobre los movimientos de ingresos y egresos registrados en fronteras internacionales. - *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR*. *Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe Anual 2022*. OIM, Buenos Aires, 2022, p7. Disponible en https://www.mercosur.int/movimientos-migratorios-recientes-en-america-del-sur-2022/ También puede consultarse *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR*. *Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe Anual 2021*.

[1019] Cfr. ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia … *op. cit.* p.31. ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones … *op. cit*. MÁRMORA, Lelio: *Las políticas … op. cit*. ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p.2. Cfr. PÉREZ VICHICH, Nora: "El MERCOSUR y la migración … *op. cit*.

expresamente, y por primera vez, la temática migratoria en la agenda del MERCOSUR. Coinciden que estos Acuerdos constituyen un salto cualitativo en la cuestión migratoria, siendo el primer intento por establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes a la región MERCOSUR y los ciudadanos de los terceros países. En particular, destacan que se trata de uno de los proyectos que adopta una visión realista respecto a la movilidad migratoria intrarregional.

Tal como se indica en el capítulo anterior, estos Acuerdos constituyen la principal herramienta jurídica regional a favor de los derechos de los migrantes y la libre circulación de personas que fueron aprobados en el contexto del MERCOSUR. Por eso, el complejo proceso de puesta en funcionamiento revela el firme compromiso y la voluntad política de los Estados Parte por avanzar en la regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de derechos de las personas migrantes sudamericanas. Cabe recordar aquí que este objetivo, como se ha visto ha sido ratificado constantemente en procesos consultivos, espacios y foros multilaterales de gobernanza de las migraciones, como así también, permite confirmar la legitimidad y la plena vigencia jurídica de estos instrumentos. De hecho, como bien señala Odriozola[1020], "ninguno de los Estados firmantes ha hecho uso del mecanismo de denuncia previsto en el artículo 16 del propio instrumento para desentenderse de sus compromisos"[1021].

Los logros y la valoración positiva de la implementación de los Acuerdos han sido más destacados en aquellos Estados en los que se aplica plenamente y sin mayores restricciones. Entre ellos se subraya que se ha facilitado la tramitación, mediante la reducción de requisitos documentales y se han reducido los tiempos de los trámites agilizando la gestión de estos. Otro

[1020] ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia … op. cit.* p. 8.
[1021] Artículo 16 (Denuncia) de los Acuerdos sobre Residencia N° 13/02 y N° 14/02. *Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos … op. cit.*

beneficio se vincula con el desarrollo de actividades de descentralización administrativa a través de la instrumentación de programas o acciones que permitieran sensibilizar a la población migrante acerca de los beneficios del acceso a la residencia y acercar información sobre los procedimientos administrativos necesarios para la realización de los trámites. Además, se han minimizado los costos del trámite y, en algunos casos, se alcanzó la exención del pago de la tasa retributiva de servicios. También se ha promocionado la difusión de los Acuerdos sobre Residencia , lo cual contribuye a fomentar el acceso a la residencia mediante la información y promoción de este[1022].

La adopción e implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es considerado un impulso clave para situar al MERCOSUR como el segundo espacio de integración más desarrollado después de la Unión Europea. Por ello, gran parte de la doctrina tiende a comparar el MERCOSUR con la Unión Europea. Pero considerar su experiencia previa, puede contribuir a fomentar el eurocentrismo que domina los estudios sobre integración regional[1023] 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 procesos de integración regional de otros contenientes (como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental en África o la Unión Económica Euroasiática, que están desarrollando regímenes para la libre circulación)[1024].

Un análisis de la circulación de las personas y la ciudadanía regional desde una perspectiva comparada entre dos procesos de integración regional con

[1022] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo … *op. cit.*, p. 47.
[1023] BRICEÑO RUIZ, José: "Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo", en *Colección de bolsillo de Acontecer Mundial*. Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global. Bogotá, 2018.
[1024] BRUMAT, Leiza: "(Libre) circulación de personas … *op. cit.* p. 18.

objetivos similares, como es en el caso de la Unión Europea y el MERCOSUR que comparten el propósito inicial de constituir un Mercado Común, permite evaluar el alcance de la ampliación de derechos y libertades de las personas. Sin embargo, a pesar de esa coincidencia inicial surgida de los tratados fundacionales en ambos casos, el proceso que se fue desarrollando en virtud de una serie concatenada de actos a lo largo del tiempo ha demostrado diferencias sustanciales que se tradujeron en una gestión diferente[1025].

[1025] Cfr. BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental… *op. cit.* pp. 159-179.

CONCLUSIONES

En esta tesis doctoral, a partir del tema planteado, conforme los objetivos propuestos, los métodos y las técnicas de investigación utilizadas, se presentan las siguientes conclusiones:

1- La libertad de circulación, también enunciada como libertad de movimiento, es un concepto de los derechos humanos por el cual toda persona tiene derecho a moverse libremente, ya sea dentro de un país o de un país a otro. En la actualidad, el fenómeno de las migraciones (que ha existido siempre), resulta inevitable. Por ello, este derecho está enunciado en los principales textos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. Desde un punto de vista jurídico – político, cada Estado tiene la facultad de regular el derecho de las personas extranjeras a entrar, salir y permanecer en su territorio. Dicha regulación forma parte de su soberanía y, a la vez, el Estado debe ejercer el control efectivo de su territorio y de todas las personas que se encuentren en él en un momento dado (ya se trate de nacionales, extranjeros en situación regular o no, apátridas o refugiados). Sin embargo, existen reglas comunes entre los Estados, establecidas en tratados internacionales (principalmente los referidos a derechos humanos) que limitan esa competencia o poder del Estado territorial. Además, existen algunas normas internacionales configuradas mediante la costumbre como, por ejemplo, la que prohíbe la expulsión masiva de extranjeros.

La segunda mitad del siglo XX ha sido clave para la construcción y el reconocimiento universal de estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas migrantes. Sin embargo, persisten todavía algunas restricciones en relación con la protección de determinados derechos en función de la condición migratoria de las personas.

En los últimos años se observa la consolidación del principio de no discriminación e igualdad de trato, particularmente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, toda vez que los países suramericanos han avanzado en el reconocimiento de un derecho a migrar y otros derechos generales asociados a la calidad de nacional. El reconocimiento de un derecho a migrar, lejos de suponer una renuncia de soberanía, pone en funcionamiento el ejercicio de los Estados de su "facultad de fijar políticas migratorias" a la que refiere la Corte IDH. Los Estados deciden así poner énfasis en la persona humana, es decir, primero es persona y luego es migrante. Son ellas las que, en un marco de integración regional, tienen reconocido el derecho a decidir en qué organización política quieren vivir, y a ejercer la totalidad de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Compete a los Estados que han reconocido estos derechos, garantizar las condiciones para su ejercicio.

Si bien la libre movilidad podría ampliarse a todas las personas, por el sólo hecho de ser habitantes del mismo planeta sin distinción alguna de su nacionalidad, género, raza, formación, edad, entre otros, y deba garantizarse junto con el derecho a permanecer donde las personas desean, el derecho a no verse obligado a abandonar sus países por razones económicas, políticas, ecológicas y demás condiciones de expulsión, es en los espacios de integración donde se advierten esos avances.

En síntesis, se puede concluir que el derecho a la libre circulación de personas si bien está enunciado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, su reconocimiento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a lo largo de la historia es parcial. Y ello porque, dado que uno de los rasgos esenciales de los derechos humanos es su proclamada universalidad, esto es, que su titularidad alcanza a todas las personas sin distinción alguna, en los instrumentos jurídicos concretos sobre derechos humanos algunos de los derechos mencionados son sólo para ciertas personas.

Tal como se indica en la investigación, se puede predicar que son universales aquellos derechos que estén reconocidos como derechos efectivos de todas las personas, sean derechos de todos los nacionales, de todos los residentes legales, etc. De allí que, un derecho verdaderamente universal (de todas las personas) a migrar (a entrar en cualquier país y moverse libremente por él) es, por el momento, una aspiración moral o política, pero no un derecho positivamente consagrado.

2- Desde el punto de vista de los procesos de integración regional, por un lado, es posible un enfoque amplio que no reduce la libre circulación de las personas a consideraciones económicas, sino que la relaciona con el goce de derechos que amplían los espacios de libertad de las personas. Los tratados constitutivos de los procesos regionales hacen referencia a la libre circulación de factores productivos para la conformación del mercado común, y son desarrollos posteriores los que amplían esa libertad a otras dimensiones de la movilidad territorial. La mayor protección de los derechos concernientes a la movilidad humana fomentará la cohesión de los pueblos. Aun cuando sean necesarios varios ajustes sobre la marcha para asegurar la libre movilidad de personas y la promoción de condiciones adecuadas para el respeto de los derechos de los migrantes (atendiendo a sus necesidades específicas conforme el escenario internacional imperante), este parece ser el camino que podrá traer consigo beneficios sustanciales como parte de un proceso de integración más inclusivo.

Por otro lado, desde la perspectiva del Derecho de la Integración, el criterio que prima no es el de la universalidad sino el de la reciprocidad. Por ello, generalmente las libertades son más amplias, dado que sí se reconoce el derecho a entrar y circular libremente por el territorio de un Estado diferente del Estado de la propia nacionalidad (con las condiciones y limitaciones propias de cada régimen). Aquí se podría considerar que se encuentra el germen de un

"derecho humano a migrar", aunque tal como está consagrado en el Derecho de la Integración sigue siendo un derecho de titularidad limitada.

Así, la libre circulación de personas entendida como derecho fundamental se encuentra en la base de todo proceso de integración regional, y se ha convertido incluso en uno de los pilares de los procesos de integración que tienen como objetivo conformar un mercado común, como es el caso del MERCOSUR.

3- Frente a la ausencia de un reconocimiento explícito del derecho a migrar a nivel internacional, los Estados de la región han dado un paso adelante en el sentido de asumir responsabilidades por la movilidad de personas en la esfera latinoamericana. Además, la perspectiva de derechos adoptada prioriza a la persona humana (migrante, en este caso) por sobre otras consideraciones.

En la región suramericana, durante los últimos años, se ha consolidado el flujo migratorio intrarregional que ha incidido en la consideración de las particularidades y dificultades que se presentan para la protección de las personas migrantes. Algunos Estados de la región se han convertido en la actualidad en un modelo que hace viable el ejercicio del derecho a migrar de las personas y reconocen derechos humanos a las personas migrantes. Este es un modelo en pugna, con aquellos que cuestionan la universalidad de los derechos humanos a través de las políticas migratorias. Se observa una distinción entre aquellos Estados que son principalmente receptores de migración y aquellos que son mayoritariamente emisores. Si bien los retos son diferentes en función de esta distinción, es fundamental subrayar que las medidas domésticas no resultan suficientes en tanto no se inserten en una lógica de desarrollo subregional, que permita alcanzar las condiciones básicas que potencien el bienestar económico y la equidad social.

Sin embargo, es importante subrayar la creación de diversos procesos consultivos, foros o espacios de diálogo regionales, además de otros compromisos del ámbito internacional en los que participan los Estados sudamericanos, Estados parte y asociados del MERCOSUR. En particular, se destaca la labor de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, toda vez que acompaña los cambios de políticas migratorias en la región con significativos aportes y consensos, incluso ha permitido expedirse sobre hechos extraordinarios que repercuten en la movilidad humana regional e internacional.

Las políticas migratorias no pueden prescindir de los procesos de integración en los que están comprometidos los Estados si pretenden adoptar un enfoque realista, pues la integración resulta una constante aspiración latinoamericana de larga data. Asimismo, resulta fundamental abordar la cuestión migratoria desde una perspectiva basada en el derecho de libre circulación de las personas, como componente fundamental, toda vez que es un eje esencial en la construcción de la dimensión social de los procesos de integración regional que intentan avanzar en el continente. Ello implica reconocer a los habitantes de un territorio integrado el derecho inalienable a migrar y radicarse libremente en cualquier otro territorio de la región y gozar en ese otro territorio del ejercicio de los mismos derechos y obligaciones.

4- Si bien el MERCOSUR se establece como el proceso de mayor desarrollo, entre otros procesos y mecanismos de la región, cada uno presenta sus propios matices respecto de los derechos que resguardan a los migrantes regionales. Sin embargo, todavía quedan aspectos sin resolver. Por ejemplo, en la Comunidad Andina de Naciones, el Estatuto Migratorio Andino no tiene incidencia en el Derecho migratorio de los Estados Miembros fuera de su ámbito de aplicación, derivado del Acuerdo de Cartagena y de la creación de un ordenamiento jurídico supranacional. No obstante, dentro de ese ámbito, el Estatuto simplifica los controles migratorios de nacionales de los Estados

Miembros, promoviendo la libre circulación y, bajo ciertas condiciones, de residencia.

5-En el MERCOSUR, los movimientos migratorios entre los Estados tienen una continuidad histórica, basada en la cercanía geográfica, la afinidad cultural, los valores compartidos y los factores de atracción y emisión que son motivados por las situaciones económicas del momento. Por ello, determinan al MERCOSUR la necesidad de atender una realidad de relevancia preexistente, cuyas características son modificadas por el mismo proceso de integración.

La dimensión migratoria del MERCOSUR ha atravesado por diversas etapas. Desde su origen se observa la impronta de la normativa regional que regula la movilidad laboral; luego, diversas decisiones motivadas por urgencias y necesidades propias de la región obligaron a pensar y diseñar estrategias que permitieron promover la libre circulación y residencia de los nacionales de los Estados Parte y Asociados, para avanzar en la construcción de una noción de ciudadanía.

En ese sentido, se han aprobado una serie de normas que han logrado su entrada en vigor mediante la ratificación de los Estados Parte y, en algunos casos, de sus Asociados, tendientes a favorecer la movilidad de personas y su residencia en el espacio regional, resultando conveniente fijar estándares comunes en base a la reciprocidad y en beneficio de los ciudadanos de la región. De esta manera, a través de distintos instrumentos, relacionados con la movilidad de las personas en sus distintas variantes y buscando consolidar el principio de libre circulación se ha ido avanzando en la conformación de un marco general de regulación en materia social enfocado en la protección de la persona como tal, dando mayor amplitud al concepto, acercándolo a la consagración de este como derecho fundamental.

Sin embargo, el carácter interestatal de la estructura política del MERCOSUR y la ausencia de la aplicación directa de su normativa resultan problemáticas, toda vez que la lógica intergubernamental, esencialmente propia del MERCOSUR, implementa un sistema de internalización al derecho nacional de las normas aprobadas en el ámbito regional bastante lento o de difícil concreción. Es decir, entre los aspectos estructurales del MERCOSUR, su carácter intergubernamental se revela como un reto para la plena aplicación de la libre circulación, ya que la capacidad de decisión de las instancias regionales es extremadamente limitada, se encuentra condicionada a la existencia de consensos entre los gobiernos de cada Estado Parte y a los procedimientos de internalización de las normas regionales en cada ámbito legislativo nacional.

Por otro lado, esa numerosa normativa mercosureña (*soft law*), que busca principalmente armonizar la convivencia y facilitar el desplazamiento de personas dentro del territorio MERCOSUR, no alcanza para mejorar la vida de los ciudadanos de cada uno de los Estados Parte y Asociados.

6- En ese orden de ideas, se analizaron los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, suscritos en 2002, entre los diversos instrumentos que el MERCOSUR ha firmado en diferentes ámbitos institucionales, con el objetivo de promover la libre circulación de las personas. En general, se observa que se reconoce a los nacionales de los Estados Parte una situación más ventajosa en relación con la de los extranjeros. Pero este derecho no es absoluto, pues los Estados pueden limitarlo o restringir su disfrute, ya sea por la solicitud de ciertos requisitos (como la carencia de antecedentes penales, o la solicitud de suficientes recursos o seguro médico) o por razones de orden público, salud o seguridad pública (como en el caso de la pandemia por la COVID -19). No obstante, su efectiva implementación todavía se encuentra en pleno desarrollo, como consecuencia de los escasos y lentos avances del proceso de integración en diversas áreas.

Aun cuando los Acuerdos merecen algunas críticas, en particular, por la técnica jurídica en la redacción de los textos (redundancias en ciertos puntos, lagunas y ambigüedades en otros), constituyen un paso sustantivo en la integración regional. Por un lado, han establecido una serie de derechos para quien haya obtenido el permiso, tales como entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción, gozar del derecho a la salud y a la educación, a la reunificación familiar y a transferir libremente las remesas, así como el derecho a ejercer una actividad laboral, entre otros. Los Acuerdos son considerados como una herramienta fundamental para promover la equiparación entre los migrantes y los nacionales del espacio integrado en cuanto a las condiciones de acceso a derechos.

Por otro lado, los Acuerdos sobre Residencia permiten simplificar los mecanismos de circulación de personas al interior del bloque, estableciendo reglas comunes para la tramitación de residencias por parte de los ciudadanos de los Estados firmantes. Si bien, desde su entrada en vigor en 2009, existe un consenso generalizado en señalar que se ha facilitado la tramitación y se han reducido los tiempos de gestión, resulta del análisis efectuado que todavía se deben armonizar los requisitos exigidos con las normativas migratorias locales para hacer efectiva su aplicación.

7- Otro claro objetivo propuesto por los Acuerdos consiste en garantizar la regularidad migratoria mediante acciones de cooperación regional. Pues resulta que la situación de irregularidad conlleva la precariedad, la vulnerabilidad y la marginalidad de las personas migrantes. En definitiva, se les niega el acceso a derechos, que afecta no solo a las personas extranjeras sino a la sociedad en su conjunto. Por ello, es esencial el cumplimiento íntegro de sus disposiciones.

Además, se ha promovido un criterio migratorio basado en la acreditación de la nacionalidad del solicitante de uno de los Estados Parte del MERCOSUR y

Asociados (llamado el criterio de "nacionalidad MERCOSUR") el cual, entre otros requisitos como la carencia de antecedentes penales y la presentación de cierta documentación personal, constituyen los requerimientos básicos para tramitar las residencias. Sin embargo, sólo algunos Estados firmantes de los Acuerdos sobre Residencia han incluido en sus recientes legislaciones locales la "nacionalidad MERCOSUR" como un criterio de radicación para las personas nacionales de todos los Estados Parte y Asociados.

8- Dado que los Acuerdos sobre Residencia deben ser internalizados en el derecho nacional de los Estados firmantes mediante leyes locales, no siempre se produce un "diálogo" entre el Acuerdo y las leyes migratorias nacionales. A partir de su análisis, según las constituciones de los Estados firmantes, se advierte que cuenta con jerarquía superior a las leyes migratorias nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. De ello, se desprende que, en términos jurídicos, se debe respetar su letra en las condiciones de su vigencia y ante cualquier conflicto interpretativo entre el instrumento mercosureño y la normativa local, deberá resolverse a favor del primero, siempre que las leyes migratorias nacionales no sean más favorables (conforme el principio pro migrante previsto en el artículo 11 de los Acuerdos sobre Residencia). La situación de Chile y Uruguay es diferente, ya que no cuentan con un procedimiento de incorporación al bloque de constitucionalidad que asigne claridad en este sentido. Sin embargo, se podría confirmar la eventual primacía del Acuerdo en Uruguay (cuyas leyes reciben los postulados de este instrumento); mientras que, en Chile, no se puede alcanzar esa conclusión, toda vez que este hasta el momento, el Acuerdo no ha sido incorporado al orden jurídico chileno, a pesar de que su implementación se rige por una medida administrativa que ha tenido repercusiones en la reciente normativa migratoria. Por ello, resulta necesario que el Estado chileno ratifique el Acuerdo de Residencia para eliminar el desequilibrio en la reciprocidad migratoria entre los

países miembros. Entre otros beneficios, mejoraría la inversión extranjera, toda vez que Chile es anfitrión de empresas multinacionales y de esta manera no se dificultaría la libre movilidad de su fuerza laboral para funcionar eficazmente; además, permitiría que los ciudadanos del MERCOSUR que soliciten el visado de residencia desde el territorio de Chile facilitaran su permanencia y el ejercicio regular de sus derechos, promoviendo una real cohesión entre los países de la región.

Se advierte que el accionar de forma unilateral (como en el caso de Argentina con "Patria Grande") o bilateral (Uruguay con Argentina y Brasil; Paraguay con Brasil; etc.) no es el camino más apropiado en un contexto de integración, donde debe primar la multilateralidad. Ello no es propio de un régimen migratorio basado en un proceso de integración, sino más bien de un régimen multilateral/bilateral. Por ello, resulta ineludible adoptar políticas migratorias comunes, fortalecer la estructura jurídica del MERCOSUR e insistir en la implementación y aplicación vinculante de su normativa para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la libre circulación de las personas.

9- Pasados más de veinte años desde la celebración de estos Acuerdos sobre Residencia, se puede confirmar su plena vigencia, toda vez que no ha sido denunciado por ninguno de los Estados en los que se encuentra operativo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En estos Estados, se puede discrepar jurídica o jurisprudencialmente una jerarquía superior a las leyes migratorias y también en todos es posible obtener una radicación bajo sus postulados. Sin embargo, las políticas migratorias que dependen en muchas ocasiones de los contextos y sus coyunturas, caracterizados por tensiones económicas, sociales y políticas, no son ajenas a la flexibilización o endurecimiento de la aplicación e interpretación de las leyes que las sostienen. Por ello, se advierten diferentes grados de compromiso en su aplicación, contradicciones en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados

firmantes, tensiones legales entre el Acuerdo y las normativas migratorias, así como suspensiones de facto de sus dispositivos.

10- Los Acuerdos sobre Residencia resultan prometedores al establecer expresamente que los migrantes nacionales de un Estado Parte deben recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. Esto ha sido reproducido, acertadamente, en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. De allí la importancia de considerar que, a partir de la libre circulación de personas es posible el establecimiento de derechos comunes que beneficien a los nacionales de diversos Estados, y que permita viabilizar, además, la conformación de una ciudadanía regional.

La formulación de la ciudadanía del MERCOSUR, tal como se dispone en la Decisión CMC 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 respecto de los nacionales de terceros Estados, al igual que sucede con la Unión Europea.

No obstante, en el año 2021, durante las celebraciones del 30º aniversario de la firma del Tratado de Asunción en 1991 que dio origen al MERCOSUR, se hizo pública la versión consolidada del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, documento que compila una serie de derechos y beneficios de los cuales los ciudadanos de los Estados Parte del bloque son titulares. Este Estatuto constituye una herramienta que correctamente orientada, aprovechando y potenciando el trabajo que realizan las distintas instancias institucionales del MERCOSUR puede brindar un significativo aporte a la construcción de una comunidad más próspera, justa y pacífica, respecto de la cual los ciudadanos valoren su pertenencia, aun cuando reste un largo camino por recorrer en miras a consolidar una ciudadanía regional.

De allí la importancia de considerar que, a partir de la libre circulación de personas es posible el establecimiento de derechos comunes que beneficien a los nacionales de diversos Estados, y que permita viabilizar, además, la conformación de una ciudadanía regional. Y ello ha sido reproducido y reafirmado en el primer derecho enunciado, acertadamente, en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, aun cuando la circulación de personas se encuentra en pleno desarrollo todavía.

La consolidación de una ciudadanía en el marco de un proyecto de integración regional depende del reconocimiento de los individuos como partícipes del proceso, unidos en torno a aspectos comunes, titulares de los mismos derechos dentro de un territorio que no se limita a las fronteras de su Estado de origen, sino que se extiende a todo el territorio del MERCOSUR.

BIBLIOGRAFÍA

I-Fuentes bibliográficas y periodísticas

ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?", en *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,* 23 (44), 2015, pp. 171–189.

ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Regional governance of migration in South America", en *Handbook of Migration and Globalisation* A. Triandafyllidou (Ed.). CHELTENHAM, Edward Elgar, , 2018, pp. 69-85.

ACOSTA ARCARAZO, Diego y FREIER, Luisa: "Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America", en *International Migration Review,* 49 (3), 2015, pp. 659-696.

ACOSTA, Diego y HARRIS, Jeremy: *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2022.

ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio: "Acuerdos sobre Residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: la ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países de América del Sur", en *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Personas en contexto de movilidad humana*. Ministerio Publico de la Defensa de la Nación Argentina, Defensoría General de la Nación, N°17, diciembre, 2022.

ACOSTA, Diego: *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge University Press. Cambridge, 2018.

ADAMSON, Fiona B. y TSOURAPAS, Gerasimos: "The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management", en *International Migration Review*, 54 (3), 2020, pp. 853-882.

ADDISON, Harris L. y KOH, Hongju: "How Is International Human Rights Law Enforced?", en International Law of Human Rights Michael, K. Addo (ed.). Routledge. Londres, 2006.

ADDO, Michael K.: *The legal nature of international human rights*. Brill, Países Bajos, International Studies in Human Rights Series, 2010

AGUELO NAVARRO, Pascual y CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "La Constitución Europea y...los extranjeros", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Lex Nova, Valladolid, Nº. 8, 2005, pp. 215-225.

AGUIRRE, Mera y Nejamkis: "La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía", en *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*. Catálogos. Buenos Aires, 2010.

ALÁEZ CORRAL, Benito: "Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional", en *Historia Constitucional,* Madrid, n. 6, p. 29-76, 2005.

ALBERDI, Juan Bautista: *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*. Biblioteca del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 2017.

ALCALDE DO NASCIMENTO, Víctor Hugo: "La contribución de los tribunales de los estados parte en el desarrollo del estatuto de la ciudadanía de MERCOSUR", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión,* Asunción, v. 9, n. 17, marzo 2021.

ALEXY, Robert: ¿Derechos humanos sin metafísica? en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (30), 2007. pp. 237–248,

ALEXY, Robert: *"La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático",* en Derechos y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Vol. 8, pp.21-42, Ene-jun, 2000.

ALFONSO, Adriana y COYCOECHEA, Alba: "Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), reflexiones a 20 años de su creación", en *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 57 - 69.

ALFONSO, Adriana: "El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y países asociados. Historia de su génesis", *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 11 – 32.

ALFONSO, Adriana*:* "Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina", en *Cuadernos Migratorios,* Núm. 3. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2012.

ALMEIDA FREITAS, Valter: *A circulação do trabalho no MERCOSUL e na União Europeia*. EDUNISC. Santa Cruz do Sul, 2009.

ÁLVAREZ ZÁRATE, José Manuel; BELTRÁN VARGAS, Diana María y URREA ZULUAGA, Sofía: "La Unión Suramericana: una utopía para seguir soñando", en NEGRO Sandra y VIEIRA KLEIN Luciane, MERCOSUL 30 anos: passado, presente e futuro. Editora Casa Leiria, de São Leopoldo (Brasil), 2021, pp. 171 – 197.

ÁLVAREZ, María Victoria: "30 años de la agenda externa del MERCOSUR: éxitos, fracasos y excepciones", en NEGRO Sandra y VIEIRA KLEIN Luciane, MERCOSUL 30 anos: passado, presente e futuro. Editora Casa Leiria, de São Leopoldo (Brasil), 2021, pp. 59 – 77.

ANCHUSTEGUI IGARTUA, Esteban: "Ciudadanía e integración: los derechos sociales y la globalización", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 9, n. 17, p. 142-161, 2021.

ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: "La integración latinoamericana y el MERCOSUR en un mundo de opciones múltiples y no excluyentes", en *Anuario Iberoamericano*. Real Instituto Elcano, diciembre, 2007.

ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: *Derechos Humanos y desarrollo al alba del siglo XXI*. CIDEAL. España, 2009.

ARGENTIERI, Constanza; QUETTO, Delfina; DEBANDI, Natalia; FERNÁNDEZ PATALLO, Marta: *Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes*. OIM, IPPDHM, 2017.

ARLETTAZ, Fernando: "Entre potestad soberana y derecho humano: la nacionalidad en el sistema americano", en *Revista de Derecho*. Volumen 30, N° 1, junio 2017, pp. 179 – 203.

ARLETTAZ, Fernando: "La nacionalidad en el derecho internacional americano", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XV. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F., pp. 413-447.

ARLETTAZ, Fernando: "La OEA en las crisis de las democracias americanas: Venezuela y Nicaragua", en *América Latina: un nuevo escenario*, Fundación SIP, Zaragoza, 2022, pp. 125-144.

ARLETTAZ, Fernando: "MERCOSUR Citizenship: Failed Transition from Economic to Political Integration?", en *Legal Issues of Economic Integration*. Volume 48, Issue 4, 2021, pp. 347 – 378.

ARLETTAZ, Fernando: "Migraciones y derechos laborales en el MERCOSUR", en *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia*

económica, editor TREMOLADA ÁLVAREZ, Eric; ARLETTAZ, Fernando [y otros]. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2015.

ARLETTAZ, Fernando: *"Personalidad, ciudadanía y derechos. Una relectura contemporánea de 'La controversia de Valladolid'",* en *Violencia y derecho a través del cine*, PÉREZ GONZÁLEZ, Sergio; SUSÍN BETRÁN, Raúl. Tirant lo Blanch. Valencia (España), 2015. pp. 219-237.

ARLETTAZ, Fernando: *Extranjeros e inmigrantes: cuatro cuestiones de derecho internacional y filosofía jurídica*. 1°ed. Fundación Aranzadi Lex Nova. Madrid, 2014.

ARMESILLA CONDE, Santiago Javier: "La integración regional latinoamericana en materia laboral: políticas del MERCOSUR, UNASUR, ALADI y CELAC", en Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño, Vol.4, N°1, IEALC – UBA, 2020, pp-180 – 198.

ARREDONDO, Ricardo (Dir.): *Curso de Derecho Internacional Público*. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires, 2020.

ARREDONDO, Ricardo: "Los Derechos Humanos como herramienta de política exterior. El caso argentino", en *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración,* N°5, noviembre, 2016.

ARREDONDO, Ricardo y GODIO, Leopoldo: "La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el MERCOSUR", en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio Gioja N°18*. Buenos Aires, 2017, pp. 101-144.

ASTUR, Anahí M.: "La estrategia de movilidad académica del Sector Educativo del MERCOSUR: balance y desafíos", en *Integración y Conocimiento*. N°8, Vol.1, 2019, pp. 7–16. https://doi.org/10.61203/2347-0658.v8.n1.24658

AUSTIN, John: *The Province of Jurisprudence Determined, and the Uses of the Study of Jurisprudence*. Lectura V, John Murray. London, 1832.

AYALA CORAO, Carlos: "Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XIX, 2013, pp. 43-79.

BALLADORE-PALLIERI, Giorgio: *La natura giuridica internazionale della potestà dello stato sugli individui*. Torino, 1932.

BARCELÓ, Nastasia: "La historia del MERCOSUR Social a la luz de la teoría constructivista", en *Revista InterAção*, Vol. 12 N° 1, 2021, pp. 48–62.

BARÓN KNOLL, Silvina y GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Los procesos de integración regional" en *Curso de Derecho Internacional Público*, ARREDONDO, Ricardo (Dir.). Editorial AdHoc. Buenos Aires, 2020, pp. 355 - 366.

BARÓN KNOLL, Silvina: "Fortalezas y debilidades del MERCOSUR a 25 años de su creación. Alternativas para su desarrollo", en *Anuario Argentino de Derecho Internacional* (Vol. XXV). Ediciones Lerner S.R.L. Córdoba, 2016, pp. 265 – 298.

BARONI, Paola A. y RUBIOLO, María Florencia: "UNASUR : alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes", en *Estudios Internacionales,* Vol. 42, Nro. 165, 2010, pp. 129–151.

BARRENENGOA, Amanda: "El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis", en *Cuestiones de Sociología*, 13, 2015.

BARRETO GHIONE, Hugo: *Libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR: un imaginario de la dimensión humana de la integración*. Electronic Ed. Montevideo, 1999.

BELLO, Juliana: *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del derecho internacional de los refugiados*. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Proceso Cartagena + 30, 2015.

BELTRAME DE MOURA, Aline: O Estatuto da Cidadania do Mercosul: ¿é possível uma cidadania regional?, en *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, Vol. 14 N°2, 2018, pp. 135-153.

BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile y BERTONI, Liliana: "La libre circulación como derecho fundamental para la ciudadanía común: aportes para el MERCOSUR" en *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL*, Organização Luciane Klein Vieira, Sandra C. Negro, Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. – São Leopoldo, Casa Leiria, 2023, pp. 67 - 90.

BERNARD, Antoine: "Una Barrera contra la barbarie" en *El Correo de la UNESCO: Derechos Humanos, una larga marcha*. Marzo, 1994, pp. 15-17.

BERTONCELLO, Rodolfo: "La movilidad territorial de la población: notas para la reflexión" en *II Jornadas Argentinas de la Población AEPA*. Dirección Publicaciones de la Secretaria Parlamentaria del Senado, Buenos Aires, 1995, p. 87.

BERTONI, Liliana: "En su 30 aniversario, qué MERCOSUR tenemos y qué MERCOSUR queremos", en NEGRO Sandra y VIEIRA KLEIN Luciane, MERCOSUL

30 anos: passado, presente e futuro. Editora Casa Leiria, de São Leopoldo (Brasil), 2021, pp. 79 – 92.

BERTONI, Liliana: *Las papeleras en cuestión: Un recorrido por el derecho ambiental e internacional de La Haya al MERCOSUR*. Primera Ed. Eudeba. Buenos Aires, 2015.

BIDART CAMPOS, Germán: *Teoría General de los Derechos Humanos*. Astrea. Buenos Aries, 1991.

BIDERBOST, Pablo y GRANADOS, Castellar: "Adaptación a América Latina del índice MIPEX", en *Diálogo Político,* 3 de agosto, 2018.

BIDERBOST, Pablo y GRANADOS, Castellar: "Residencia permanente y nacionalidad en países del Mercosur", en *Diálogo Político,* 17 de septiembre, 2018.

BISSCHOP, W. R., "Nationality in International Law", en *The American Journal of International Law*, Vol. 37, N°2, 1943, pp. 320 – 325.

BLACKMAN, Jeffrey L.: *State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law*. Mich. J. Int'l L., vol. 19, 1997.

BOBBIO, Norberto: "Presente y futuro de los derechos humanos", en *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Gedisa. Barcelona, 1982.

BORGES, Rosa María Zaia y BRASIL, Paula Zambelli Salgado: "Cidadania Regional Sulamericana: desafios e perspectivas de um projeto decolonialde efetivação de direitos humanos", en *Revista Eletrônica Direito e Sociedade,* Canoas, V. 7, N° 3, 2019, pp. 149 a 165.

BORNSCHEIN, Dirk (Coord.). *II Informe Regional del Sistema FLACSO. Una mirada sistemática sobre las migraciones en América Latina y el Caribe: el Estado y la economía como factores de influencia*. FLACSO, primera edición. San José, Costa Rica, 2021.

BRASIL, Débora: "Chile y su nueva ley de migraciones, en el contexto del Mercosur", en Idealex.press, 23 de agosto de 2023. Disponible en https://idealex.press/chile-y-su-nueva-ley-de-migraciones-en-el-contexto-del-mercosur/

BRICEÑO RUIZ, José: "Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo", en *Colección de bolsillo de Acontecer Mundial*. Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global. Bogotá, 2018.

BRICEÑO RUIZ, José: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Editorial Teseo. Buenos Aires, 2011.

BRICEÑO RUIZ, José; QUINTERO RIZZUTO, María Liliana; RUIZ, Dyanna: "El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual", en *Aportes para la integración latinoamericana*, 19, 2013, pp. 1-34.

BRODERICK, Francis: *The Origins of the Constitution*. The MacMillan Co. New York, 1964.

BRUMAT, Leiza y ACOSTA, Diego: "Three generations of free movement of regional migrants in MERCOSUR. Any influence from the EU?", en *The Dynamics of Regional Migration Governance*. Geddes, M. Vera Espinoza, L. Hadj Abdou, y L. Brumat (Eds.). Edward Elgar. Cheltenham, 2019, pp. 54-72.

BRUMAT, Leiza y ARTOLA, Juan: *Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el MERCOSUR?* ARI 43/2015, Real Instituto Elcano. Madrid, 2015

BRUMAT, Leiza: "(Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Estado del arte", en *Revista MERCOSUR de políticas sociales*. 3, 10-24, diciembre 2019, pp. 10- 24.

BRUMAT, Leiza: "América Latina y la agenda de movilidad humana (2021-2022)", en *América Latina: Transiciones ¿Hacia dónde? Informe Anual 2022-2023*. SANAHUJA, José Antonio y STEFANONI, Pablo (eds.). Fundación Carolina, 2022, pp. 79 – 90.

BRUMAT, Leiza: "Four Generations of Regional policies for the (free) movement of persons in South America (1977-2016)", en *Regional Integration and Migration in the Global South*, K. Marchand, G. Rayp, y R. Ilse (Eds.). Springer-United Nations University. New York, 2020.

BURTON ADAMS, George: *Constitutional history of England*. Henry Holt & Co. New York, 1934.

CAICHIOLO, Ricardo: Mercosur: Limits of Regional Integration, en *Erasmus Law Review,* Volume 12 - Issue 3, 2020, pp. 246- 268.

CANO LINARES, María de los Ángeles: "La Unión de Naciones Suramericanas: un ambicioso e Innovador proceso de construcción de integración regional", en *Revista electrónica Iberoamericana*, Vol. 4, N°1. Centro de Estudios de Iberoamérica. Madrid, 2010, pp. 10 – 37.

CANTOR, David; FREIER, Luisa y GAUCI, Jean-Pierre (Eds.): *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. Institute of Latin American Studies. London, 2015.

CARDESA SALZMANN, Antonio: "El desarrollo de una libre circulación de personas en el MERCOSUR: balance y perspectivas", ponencia presentada en el Seminario *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados*. Madrid, 28 al 29 de septiembre de 2011.

CARDESA SALZMANN, Antonio: "El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el MERCOSUR: balance y perspectivas" en *La Libre Circulación de Personas en los Sistemas de Integración Económica*. Thompson-Aranzadi. Madrid, 2012, pp. 163-185.

CARMONA LUQUE, María del Rosario: "El disfrute efectivo de la esencia de los derechos de ciudadanía de la Unión", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 38. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2011, pp. 185-202.

CARPIZO, Jorge: "Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características", en Cuestiones constitucionales, N° 25, 2011, pp. 3-29.

CARTABIA, Marta: "I diritti in Europa: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale italiana", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Giuffré Editore. Roma, 2015/1, pp. 29 - 52.

CASTLES, Stephen y MILLER, Mark: *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Zacatecas, Porrúa-SEBOG-INM, 2004.

CASTLES, Stephen, DE HAAS, Hein y MILLER, Mark J.: *The Age of Migration*. Palgrave Macmillan. New York, 5th ed., 2014.

CASTLES, Stephen: "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. PORTES, Alejandro y DEWIND, Josh Porrúa. México, 2006.

CERIANI CERNADAS, Pablo y FREIER, Luisa: Migration policies and policymaking in Latin America and the Caribbean: lights and shadows in a region in transition. In Cantor, D., Freier, L. and Gauci, J. (orgs.). A Liberal Tide: Towards A Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making? ILAS, 2014. London. 2016.

CERIANI CERNADAS, Pablo y MORALES, Diego: *Argentina: Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*. Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires, 2011.

CERIANI CERNADAS, Pablo, Kein Mensch ist Illegal. Ein Einblick in das innovative argentinische Einwanderungsrecht (No Human Being is Illegal. Notes on the Innovative Argentinean Migration Law). In Kulturaustausch, Neuland, No. II, 2016.

CERIANI CERNADAS, Pablo, Musalo Karen, and Frydman Lisa. Childhood and Migration in Central and North America: Causes, Policies, Practices and Challenges. Available at: http://hrchildmigration.blogspot. com/. 2015.

CERIANI CERNADAS, Pablo: "Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR", en *Derechos Humanos: Reflexiones desde el Sur*. CERIANI CERNADAS, Pablo. Infojus. Buenos Aires, 2013.

CERIANI CERNADAS, Pablo: "Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el MERCOSUR: ¿hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?" en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, No. 30. Zaragoza, 2012, pp. 259−87.

CERIANI CERNADAS, Pablo: Back to Basics? The limited use of immigration detention in South America: an interpretation based in human rights treaties and principles. In Flynn and Flynn (eds.). Challenging Immigration Detention. Academics, Activists and Policy Makers, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 239 - 264.

CERIANI CERNADAS, Pablo: Improving Migrants' Rights in Times of Crisis: Migration Policy in Argentina since 2003. In Diego Acosta Arcarazo and Anja Wiesbrock (Eds.). Global Migration: Myths and Realities, Praeger, 2015. Vol. 2, p. 129-157.

CERIANI CERNADAS, Pablo: *Migration policies and human rights in Latin America. Progressive practices, old challenges, worrying setbacks and new threats*. Global Campus of Human Rights, 2018.

CERRUTTI, Marcela y PARRADO, Emilio: "Intraregional Migration in South America: Trends and a Research Agenda" en *Annual Reviews, Annual Review of Sociology*, 41; 5, 2015, pp. 399-421.

CEVA, Mariela: "La migración limítrofe hacia Argentina en la larga duración" en *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Eds. Grimson A. and Jelin E. Prometeo. Buenos Aires, 2006.

CHÁVEZ MARÍN, José Erick: "El Ius migrandi en Centroamérica" en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 2022, vol. 48, pp. 1-18.

CHOLEWINSKI, Ryszard; DE GUCHTENEIRE, Paul; PÉCOUD, Antoine (ed.): *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. Cambridge University Press, 2009.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio y AGUELO NAVARRO, Pascual: "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009. (Su incidencia sobre las reformas del Derecho Interno Español)", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, N°21, julio 2009. Lex Nova. Valladolid, 2009, pp. 83 - 115.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio y AGUELO NAVARRO, Pascual: "Contenido y límites del *ius migrandi*", en *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol.7, nº 2, 2013.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "Ius migrandi y el derecho humano al desarrollo", en *Eikasia. Revista de Filosofía,* II 8, enero, 2007.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "El Derecho Internacional prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, Nº 1, noviembre 2002, pp. 9 y ss.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "El fenómeno de la inmigración desde la óptica de los derechos humanos", en *Todavía en busca de la paz*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz Zaragoza, España: Gobierno de Aragón, 2010, pp. 329-344.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "La dimensión colectiva del derecho humano a la paz: contenido, acreedores y deudores". En *Tiempo de paz*, Nº. 80, 2006, pp. 81-93.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "Libre circulación de personas en Suramérica: una aproximación", en *Revista electrónica Iberoamericana,* Vol. 2, N°1. Centro de Estudios de Iberoamérica. Madrid, 2008

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio: "Una aproximación crítica a la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE**"**, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería,* marzo 2007, pp. 9 y ss.

CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio*: Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*. 2ª ed. Bosch. Barcelona, 1999.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel: "La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR"*,* en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°3, 2001.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel: "Opiniones consultivas en el MERCOSUR y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea: estudio comparativo", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 42. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2012, pp. 433-476.

COHEN, William y VARAT, Jonathan: *Constitutional Law*. 10°ed. The Foundation Press, 1997.

COLOMER VIADEL, Antonio: "La crisis del Estado y la reconstrucción del Estado de Derecho en las organizaciones regionales de integración de Estados", en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 31. UNED. Madrid, 2013, pp. 303-298.

CONTIPELLI, Ernani: "La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica", en *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 64, 2016, pp. 261-280.

CORRIENTE, José Antonio: "La nacionalidad de las personas físicas ante el derecho internacional", en *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. I, 1974, pp. 223-247.

CORTINA, Rubén Ever, y ROBLES, Alberto José: *MERCOSUR, integración y sociedad de trabajo*. Corregidor. Buenos Aires, 2006.

CORWIN, Edward: *American Constitutional History*. Harper Torchbooks. New York, 1964.

COSTA, Augusto; BEMBI, Mariela y BIANCO, Carli: "El MERCOSUR y su trilema Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo", en *BORDES*, *Revista de Política, Derecho y Sociedad,* Vol. *3, N°* 9, mayo – julio 2018, pp. 193-204.

COSTA, Pietro y ALÁEZ CORRAL, Benito: *Nacionalidad y ciudadanía*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Madrid, 2008. COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein: "O Estatuto da cidadania do MERCOSUL: estado da arte e perspectivas na agenda migratoria", en *Caderno de Relações Internacionais*, v. 13, n. 24, 2022.

CRESPO NAVARRO, Elena: "La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N°28, Año 11. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007, pp. 883-912.

D'AMATO, Anthony: "The Concept of Human Rights in International Law", en *International Law of Human Rights*, ADDO, Michael K. (ed.). Londres. Routledge, 2006.

DE GROOT, Gerard-René: "Nationality Law", en *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, SMITS, Jan (ed.). Edward Elgar Publishing. USA, UK, 2006.

DE LUCAS, Javier: "La movilidad humana, entre la anomia y el prejuicio" en *Revista Diecisiete,* Número 6.

DE MIGUEL BERIAIN, Íñigo: "Globalización e inmigración", en *Inmigración, multiculturalismo y Derechos Humanos*, MARCOS DEL CANO, Ana María (Coord.). Tirant lo Blanch. Valencia, 2009.

DE SIERRA, Gerónimo: "El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales", en DE SIERRA, Gerónimo (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal.* CLACSO. Buenos Aires, 2001.

DE VITORIA, Francisco: *"Relectio de Indis" o "La Libertad de los Indios"*. Edición crítica bilingüe de L. PEREÑA y J.M. PÉREZ PRENDES. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1967.

DEVOTO, Mauricio: "Hacia una ciudadanía del MERCOSUR", en *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, N° 2, 2018, pp. 326-332.

DI MAIO, Claudio y TOMÁS, Ana: "La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea?" en Derecho *del Estado* n.º 40, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2018, pp. 181 - 208.

DIAGO DIAGO, María del Pilar: "La circulación de documentos públicos en situaciones transfronterizas la tensión entre la seguridad jurídica y la reducción de las cargas para el ciudadano", en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz,* N°1, pp. 81 – 132.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel y CANO LINARES, María de los Ángeles: La unión de naciones suramericanas (UNASUR). Análisis e Instrumentos, en

Cuadernos Iberoamericanos. Centro de Estudios de Iberoamérica. Gil Impresores. Madrid, 2007.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: "La comunidad suramericana de naciones: propuestas y realizaciones", en *Revista Española de Derecho Internacional,* Vol. LVII. Marcial Pons. Madrid, 2005, pp.639-663.

DÍAZ GORFINKEL, Magdalena: "Política de inmigración y la población inmigrante en España y la Unión Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 17. UNED. Madrid, 2º semestre 2009, pp. 69-84.

DÍAZ, Alejandra: "Os múltiplos direitos e obrigações do cidadão do MERCOSUL", en. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión,* Año 2, N° 3, 2014 pp. 101-115.

DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*. 15° ed. Editorial Tecnos. Madrid, 2008.

DOMENECH, Eduardo: "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión", en *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica,* DOMENECH, Eduardo (Coord.). Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina, 2009, pp. 21-69.

DOMENECH, Eduardo: "Las políticas de migración en Sudamérica. Elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo", en *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política,* Vol. 8, N°1, 2017, pp. 19-48.

DOMENECH, Eduardo: "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano": La gobernabilidad migratoria en la Argentina, en *Polis*, vol.12, n.35, 2013, pp.119-142.

DREYZIN DE KLOR, Adriana y MORALES, Mariela: *Ampliación del MERCOSUR. El caso de Venezuela*. Zavalia. 2009.

DRNAS DE CLÉMENT, Zlata (Coord.); HUMMER, Waldemar (Editor) y otros: *MERCOSUR y Unión Europea*. Segundas Jornadas Científicas de EULATIN II (17 y 18 de septiembre de 2007, Sao Paulo - Brasil). Lerner Editora SRL. Argentina.

DRNAS DE CLÉMENT, Zlata: *Procesos de Integración Latinoamericanos y su relación con otros procesos regionales*. Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

DROMI, Roberto y BONEO VILLEGAS, Eduardo: "La dimensión institucional del MERCOSUR", en *Sistema Comunitario I*. Serie Integración Económica 5. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires – Madrid, 2003.

DROMI, Roberto: *Código del MERCOSUR: Tratado, protocolos, acuerdos, declaraciones, decisiones, resoluciones, directivas, recomendaciones*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1996.

ELÓSEGUI ITXASO, María: "Las fronteras y los criterios jurídicos de adquisición de la nacionalidad", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 82-83. Fronteras: Transitoriedad y dinámicas interculturales. Fundación CIDOB. Barcelona, septiembre 2008, pp. 117-134.

ESTUPIÑÁN SERRANO, Mary Luz: "Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional", en *Serie Documentos de Trabajo,* Núm. 33, CLACSO, Buenos Aires, 2013.

EVAN LUARD: "The Origins of International Concern Over Human Rights", en *The International Protection of Human Rights*. Edited by Evan Luard. Frederick A. Praeger. Washington, 1967.

FAÚNEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, Tercera ed., 2004.

FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara L. y SCOTTI, Luciana B.: *Armonización legislativa en el MERCOSUR: La interacción entre el Derecho Internacional Privado y el Derecho Comparado*.

FERNÁNDEZ BUEY, Francisco: *La gran perturbación. Discurso del indio metropolitano*. Ed. El Viejo Topo. Barcelona, 1995.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio: *Teoría del Justicia y Derechos Humanos*. Debate. Madrid, 1984.

FERNÁNDEZ SANCHEZ, Pablo Antonio: "La libre circulación de personas: fortalezas y debilidades", en *Revista Aranzadi Unión Europea,* N° 10. Aranzadi. Octubre 2012, pp. 57 – 79.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio: *Derecho Comunitario de la Inmigración***.** Atelier. Barcelona, 2006.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad y CALVO GARCÍA, Manuel: *Inmigración y Derechos*. Mira Editores. Zaragoza, 2001.

FERRAJOLI, Luigi: "Derechos Fundamentales", en *Los fundamentos de los derechos fundamentales,* DE CABO, Antonio y PISARELLO, Gerardo. Trotta. Madrid, 2001.

FERRAJOLI, Luigi: "Sobre los derechos fundamentales", *Cuestiones constitucionales*, 15, 2006, pp.113-136.

FERRAJOLI, Luigi; *et al.*: "Los fundamentos de los derechos fundamentales", en *Los fundamentos de los de los derechos fundamentales*. Trotta. Madrid, 2001, pp. 287 a 382.

FERREIRA DA SILVA, María Carolina: "Libre circulación de personas en el MERCOSUR: logros y desafíos del estatuto de ciudadanía del MERCOSUR", en *Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, Año X – N°1 – Primer semestre 2022, pp.7 a 23.

FERREIRA, María Carmen; con la colaboración de PAYSSÉ, Sara: *La formación profesional en el MERCOSUR*. Cinterfor. Montevideo, 2003.

FITZ PATRICK, Mariel: "Las radicaciones de venezolanos en Argentina se quintuplicaron en los últimos dos años", en *Infobae*. 25 de febrero de 2019.

FRANCE 24:*"Seis países suramericanos anunciaron suspender su participación en UNASUR",* última modificación publicada 22 de abril de 2018. Disponible en https://www.france24.com/es/20180421-unasur-paises-miembros-retiran-bloque

FREEMAN, Michael: *Human Rights*. Cambridge. Wiley, 2022, cap. 1.

FREIDENBERG, Judith y SASSONE, Susana: "Movilidad, migración y territorio: el papel del sujeto" en *Revista Temas de Antropología y Migración*, Nº 10, diciembre 2018, pp. 45-50.

FRENKEL, Alejandro: "Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana", en *Revista Nueva Sociedad*, 16/06/2019, pp. 1-3

GAMBINO, Silvio: "Identidad constitucional nacional, derechos fundamentales e integración europea", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo,* N°18. Junta de Andalucía – Universidad de Granada. Andalucía, julio – diciembre 2012, pp. 55 – 94.

GARRÉ COPELLO, Belter: "El marco institucional del MERCOSUR: el rol de la Academia en los polos de integración regional y en el MERCOSUR/CONOSUR", en *Separata de Estudios de Derecho Internacional en homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*. DRNAS-Lerner. Córdoba, Argentina, 2002.

GARCÍA ROCA, Javier: "El diálogo entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los tribunales constitucionales en la construcción de un orden público europeo", en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 30. UNED. Madrid, 2012, pp. 183-224.

GARCÍA, Lila: "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?", en Colombia Internacional, Universidad de Los Andes, N° 88, 2016, pp. 107-133.

GEDDES, Andrew y VERA ESPINOZA, Marcia. (2018). "Framing Understandings of International Migration: How Governance Actors Make Sense of Migration in Europe and South America", en *Shaping Migration between Europe and Latin America*, MARGHERITIS, Ana (Ed.), New Approaches and Challenges, Institute of Latin American Studies (ILAS), School of Advanced Study, University of London, London, 2018, pp. 27-50.

GEIGER, Martin, PÉCOUD, Antoine: "The Politics of International Migration Management", en *The Politics of International Migration Management*, GEIGER, M., PÉCOUD, A. (eds) Migration, Minorities and Citizenship. Palgrave Macmillan, London, 2010.

GHOSH, Bimal (ed.): *Managing migration: Time for a new international regime?* oup Oxford, 2000.

GIACALONE, Rita: "La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?", en *Revista Nueva Sociedad*, 202, pp. 74-86.

GIACALONE, Rita: "La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano", en *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Buenos Aires, Lerner Editora, 2020, pp. 93-122.

GODIO, Leopoldo M. A.: *La transferencia de competencias supranacionales en los procesos de integración regional.* El Derecho. Buenos Aires, 2024.

GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA- HERRERO, Marta: "La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en la Unión Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 15. UNED. Madrid, 2º semestre 2008, pp. 211-231.

GONZÁLEZ NÚÑEZ, Alfonso: *Superar la Unión Aduanera imperfecta y avanzar hacia el Mercado Común pide la Delegación Paraguaya*. Parlasur, mayo, 2012.

GONZÁLEZ- VARAS IBAÑEZ, Alejandro: "La actuación de la Unión Europea en materia de inmigración", en *Revista Jurídica Santo Agostinho de Sete Lagoas* v. 5, N°1, 2019.

GONZÁLEZ- VARAS IBAÑEZ, Alejandro: "Las modificaciones en el sistema de protección de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa tras la entrada en vigor del Protocolo 14", en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Año 1, N°1. Qellqasqa. Mendoza, 2011, pp. 15-38.

GONZÁLEZ, Flavio F.: "América", en *Manual de Derecho de la Integración,* SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, pp. 181 – 198.

GONZÁLEZ, Flavio F.: "Comunidad Andina", en *Manual de Derecho de la Integración,* SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, pp. 204 - 215.

GONZÁLEZ, Flavio F.: "MERCOSUR", en *Manual de Derecho de la Integración,* SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, pp. 217 – 328.

GONZÁLEZ, Marita y JARA, Antonio: "El dilema entre las migraciones regionales y la ciudadanía comunitaria en el MERCOSUR", en *MERCOSUR Parlamentario*, N°6, 2007, pp. 22 -28.

GRANADOS, Castellar y GARCÍA, Laura: "Reagrupación familiar en países del Mercosur", en *Diálogo Político,* 3 de enero, 2019.

GRIFFIN, James: *On Human Rights*. Oxford. Oxford University Press, 2008, pp. 9-28.

GROPI, Tania y LECIS COCCO-ORTU, Anna María: "Las referencias recíprocas entre el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿de la influencia al diálogo?, en *Revista de Derecho Político*, N°91. UNED. Madrid, septiembre- diciembre 2014, pp. 183-230.

GRUGEL, Jean: "Citizenship and governance in MERCOSUR: arguments for a social agenda", en *Third World Quarterly, 26*(7), 2005, pp. 1061–1076.

GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Aportes para contribuir al respeto de los derechos humanos y la consolidación de la democracia: el MERCOSUR como zona de paz", en *Integración regional: a propósito de las últimas novedades en la Unión Europea y América Latina,* dirigida por el Prof. Dr. Carlos Francisco Molina

del Pozo y la Prof. Dra. Virginia Saldaña Ortega, Editorial Colex, S.L. A Coruña, 2023, pp. 137 a 163.

GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Breve reseña sobre el derecho humano de libre circulación de personas y su reconocimiento en el MERCOSUR", en FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *Fronteras del siglo XXI ¿Obstáculos o puentes? In memoriam Profesor Ángel G. Chueca Sancho*. Tirant lo blanch. Valencia, 2018, pp. 79 -101.

GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Desafíos de la integración regional: convergencias entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico" en *La integración iberoamericana (SICA y MERCOSUR) y europea (UE) ante la Alianza del Pacífico (AP),* dirección de PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. e IGLESIAS SEGURA, Ricardo. Ediciones universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Primera Edición. Santiago de Chile, 2022, pp. 502 – 544.

GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Libre circulación de personas en el MERCOSUR", en CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio, GUARDATTI, Georgina Alejandra y ARLETTAZ, Fernando, (Coord.): *Migraciones, Derechos Humanos y Desarrollo en las Relaciones Unión Europea-América Latina,* 1º ed. Qellqasqa. Mendoza, 2011, pp. 83 -137.

GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Los procesos de integración regional y la protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana en Sudamérica", en *Las relaciones entre la Unión Europea y la CELAC: análisis desde la perspectiva jurídica, económica y político-social,* MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco; JIMÉNEZ CARRERO, Jorge Antonio y SALDAÑA ORTEGA, Virginia (Dirs), COLEX, en prensa 2024, pp. 102 – 142.

GUARDATTI, Georgina Alejandra: *"Migraciones y ciudadanía: el derecho a la libertad de circulación y residencia de las personas en el MERCOSUR",* ponencia presentada en el XXXI Congreso Argentino de Derecho Internacional, Sección Derecho de la Integración, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba, Provincia de Córdoba. Ponencia: (4 a 7 de septiembre de 2019).

GUARDATTI, Georgina Alejandra: "Protección internacional de los derechos humanos de las personas migrantes", en ARLETTAZ, Fernando y PALACIOS SANABRIA, María Teresa, (Coordinadores Académicos): *Reflexiones en torno a derechos humanos y grupos vulnerables*, Editorial Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, Colombia, 2015, pp. 1 – 34.

GUARDATTI, Georgina Alejandra: "The Integration Law in MERCOSUR", en *Analele Ştiinţifice Ale Universităţii „Alexandru Ioan Cuza" din Iași* Tomul Lxv/Ii, Științe Juridice, 2020.

GUERRA BORGES, Alfredo: *Globalización e integración latinoamericana*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

HAILBRONNER, K., "Nationality", en *Aleinikoff, T. A., Chetail, V., Migration and International Legal Norms*, Asser Press, La Haya, 2003.

HANSEN, Randall: "An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration", en *IOM Migration Research*, Series, Nº 38. OIM. Ginebra, 2010.

HERMIDA, Cristina: "Una salida a los conflictos entre el Tribunal de Estrasburgo y el Tribunal de Luxemburgo", en *Revista Persona y Derecho*, Vol. 63. Universidad de Navarra. Pamplona, 2010/2, pp. 111-135.

HERNÁNDEZ G., José Ignacio: "El Estatuto Migratorio Andino y las nuevas tendencias del derecho migratorio", en *Revista de Derecho Público*, N° 167-168, Editorial Jurídica Venezolana. Julio-diciembre, 2021.

HERRENDORF, Daniel E. *Tratado Internacional de Derechos Humanos*. La Ley. Buenos Aires, 2013.

HERRERA ALBRIEU, María Liliana: "Consideraciones institucionales y jurídicas sobre el sector educativo del MERCOSUR como generador de derechos y beneficios", en *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL*, Organização KLEIN VIEIRA, Luciane y NEGRO, Sandra C, Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. – São Leopoldo, Casa Leiria, 2023, pp. 293 - 313.

HERRERA, Juan Camilo: "Las cláusulas de integración en las constituciones de Suramérica: 200 años después de la Carta de Jamaica", en *Colombia Internacional Revista del Departamento de Ciencia Política*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Los Andes. Colombia, Enero - Abril 2016, pp. 165-192.

HIDALGO TANDAZO, Ramiro: "El Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR", en *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, Número 16, Quito, 2016.

HÜBNER GALLO, Jorge: *Panorama de los Derechos Humanos*. Eudeba. Buenos Aires, 1976.

IBAÑEZ LÓPEZ-POZAS, Fernando: "The charter of fundamental rights of the european unión and the right to defend oneself", en *Revista de Derecho Político,* N°87. UNED. Madrid, mayo-agosto 2013, pp. 77-100.

IGLESIAS SANCHEZ, Sara: "La confirmación del ámbito de aplicación de la Carta y su interrelación con el estándar de protección", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 46. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2013, pp. 1157-1175.

IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara: *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*. Editorial Reus S.A. Madrid, 2010.

ILLAMOLA DAUSÀ, Mariona: "Controles fronterizos y controles de identidad dentro del espacio Schengen", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 41. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2012, pp. 205-220.

INSIGNARES CERA, Silvana: "La UNASUR:¿ integración regional o cooperación política?", en Revista de Derecho, Número 40, 2013, pp. 167-198.

IRIYE, Akira, GOEDDE, Petra y HITCHCOCK, William (eds.): *The Human Rights Revolution: An International History*. Oxford. Oxford University Press, 2012.

IRURZUNI MONTORO, Fernando: "La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Una crónica inacabada", en *Revista de Derecho Europeo,* N° 45. Civitas.

ISHAY, Micheline: *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley. University of California Press, 2008.

JAEGER JUNIOR, August: "Mercosul e a livre circulação de pessoas", Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. 1999.

JANES TORRENS, Joan David: "La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión Europea", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* Nº 43. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2012, pp. 773-806.

JIMENA QUESADA, Luis: "La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº50. Universidad de Deusto. Bilbao, 2014, pp. 173 y ss.

JUAREZ, Héctor Hugo y CONDE, Tristán: "La importancia de las aduanas en el proceso de integración MERCOSUR", en *RSTPR* [online]. 2015, vol.3, n.6, pp.251-268.

KLEIN VIEIRA, Luciane y DE ALMEIDA ROSA, Marina: "Movilidad y refugio en el MERCOSUR: la compatibilidad entre la política migratoria regional y el derecho internacional de los refugiados", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 11(20), 2023, pp. 1–27.

KLEIN VIEIRA, Luciane y VOLCATO DA COSTA, Vitória: "A livre circulação de pessoas no mercosul e na união europeia: perspectivas e desafios para o futuro", en *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, Jul/Dez. 2018, pp. 01 – 21.

KLEIN VIEIRA, Luciane y VOLCATO DA COSTA, Vitória: "A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do direito do Mercosul, na temática migratoria", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 7 (14), 2019, pp. 172-197.

KLEIN VIEIRA, Luciane y VOLCATO DA COSTA, Vitória: "O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia: uma análise comparativa sobre o avanço da cidadania regional", en *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*. Número 27, diciembre 2021- mayo 2022, pp. 105-125.

KLEIN VIEIRA, Luciane: *Interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la Integración: Unión Europea, Comunidad Andina y MERCOSUR*, Euros Editores, BdeF; 2011.

LAGES, Rita: "Breves notas sobre la libre circulación de personas y la política comunitaria de inmigración en los procesos regionales de integración económica. Una visión comparada de las experiencias europea y sudamericana", en *Escenarios Actuales. Centro de Estudios e Investigaciones Militares*. Año 18, Nro. 2. Santiago de Chile, septiembre, 2013, pp. 11- 24.

LA NACIÓN: "*La Unasur, paralizada",* artículo de opinión publicado el 2 de mayo de 2018, actualizado el 28 de enero de 2021. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-unasur-paralizada-nid2130568/

LAGES, Rita: *Migración internacional y Estado de Derecho en América Latina: el caso chileno*. Agenda Estado de Derecho. 30 de enero de 2024.

LAPORTA, Francisco: "Sobre el concepto de derechos humanos", en *Doxa*, N° 4, 1987, pp. 23-46.

LARA CORREA, Walter: "El derecho a migrar y una inconsistencia normativa bajo la lupa de los derechos humanos", en Ab-Revista de Abogacía, Año VIII, N° 14, julio de 2024, pp. 17 – 37.

LAVENEX, Sandra: "Regional migration governance – building block of global initiatives?", en *Journal of Ethnic and Migration Studies,* 45 (8), 2019, pp. 1275-1293.

LEYDET, Dominique: "Citizenship", en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy,* Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), 2011.

LINDE PANIAGUA, Enrique: "El ámbito de aplicación: el talón de Aquiles de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 15. UNED. Madrid, 2º semestre 2008, pp. 27-44.

LINDE PANIAGUA, Enrique: "La ciudadanía europea: un nuevo peldaño en la construcción del hombre de nuestro tiempo", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 15. UNED, Madrid, 2º semestre 2008, pp. 127-136.

LINDE PANIAGUA, Enrique: "La libertad de circulación de los ciudadanos europeos: los nuevos retos más allá de la supresión de los controles fronterizos", en *Teoría y Realidad Constitucional*, N°32. UNED. Madrid, 2013, pp. 159-178.

LINDE PANIAGUA, Enrique: "La libre circulación de los trabajadores *versus* libre circulación de las personas. La ciudadanía europea", en Revista de Derecho de la Unión Europea, N°5, 2° semestre, 2003, pp. 15 a 36.

LINDE PANIAGUA, Enrique: "Sombras en la política de inmigración en la Unión Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 17. UNED. Madrid, 2º semestre 2009, pp. 9-15.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: "La ciudadanía europea: una cuestión abierta", en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 32. UNED. Madrid, 2013, pp. 357-372.

LITTERIO, Luciana y GARCÍA, Osvaldo Andrés: "La dimensión migratoria en el MERCOSUR: ¿Hacia la construcción de una ciudadanía suramericana?", en *El MERCOSUR. Una geografía en disputa*, VAZQUEZ VÁZQUEZ, Mariana (compiladora). Editorial Ciccus. Buenos Aires, 2019.

LLORENTE PÉREZ, Arantza: "Estructuras de financiación de los flujos migratorios: fronteras exteriores y retorno", en *Revista Aranzadi Unión Europea,* N° 7. Aranzadi. Julio 2014, pp. 97 -107.

LONG, Guillaume: "La Unasur aún existe y es la mejor plataforma para integrarnos", en *Revista Raya,* 24 de agosto de 2022.

LUARD, Evan: *The International Protection of Human Rights*. Praeger Publishers. New York, 1967.

MACCIÓ, Guillermo A., et al: *Diccionario demográfico multilingüe*. Centro Latinoamericano de Demografía, 1985.

MADARIAGA, Víctor Araya: "El derecho a migrar o ius migrandi como derecho fundamental implícito" en *Revista Justicia & Derecho*, 2021, vol. 4, no 1, pp. 1-20.

MAGUID, Alicia: "La migración internacional en el escenario de MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos,* Vol. 19, Núm. 57, 2005, pp. 249-286.

MAKAROV, Alexander: "Règles générales du droit de la nationalité", en *Recueil des Cours,* Vol. 74, 1949, pp. 273 y ss.

MALAMUD, Andrés: "El MERCOSUR: misión cumplida", en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 7, N° 2, noviembre, 2013, pp. 275-282.

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6° ed. Editorial Tecnos. Madrid, 2010.

MANILI, Pablo Luis: *Manual de Derechos Humanos*. La Ley. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

MANSUETI, Hugo Roberto: *Circulación de trabajadores en el MERCOSUR*. 2004.

MANSUETI, Hugo Roberto: *Formación profesional y libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR*. 2005.

MARANIELLO, Patricio A. y COHN, Silvia N.: *Tratado de Derecho de la Integración*. Cathedra Jurídica. Tomos I y II. Buenos Aires, 2014.

MARGAROLI, Josefina y MACULAN, Sergio L.: *Procedimiento ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Cathedra Jurídica. Buenos Aires, 2011.

MARGHERITIS, Ana: "MERCOSUR's post- neoliberal approach to migration: from worker's mobility to regional citizenship", en *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, D. J. CANTOR, L. F. FREIER, & J.-P. GAUCI (Eds.), ILAS Publications, London, 2015, pp. 57 – 80.

MARGHERITIS, Ana: "Piecemeal regional integration in the postneoliberal era: Negotiating migration policies within MERCOSUR", *en Review of International Political Economy*, Vol. 20, N° 3, 2013, pp. 541–575.

MARIN CONSARNAU, Diana: "Nuevos matices a la protección que ofrece el estatuto de ciudadano de la Unión", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 41. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2012, pp. 221-236.

MÁRMORA, Lelio: "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur", en *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, núm. 35, julio - diciembre, 2010, pp. 71-92.

MÁRMORA, Lelio: *Las políticas de migraciones internacionales*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 1997.

MÁRMORA, Lelio*: Los movimientos migratorios internacionales en los países andinos (sus transformaciones, efectos socio económicos y alternativas políticas para la década del 90'), Opciones para la integración migración y desarrollo en los países andinos*. Memorias del primer seminario andino sobre migraciones. Caracas, 1991.

MÁRQUEZ CABRERA, Alejandra: "Fracaso de UNASUR: tres factores explicativos", en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Universidad de Talca, Chile, Vol. 8, No. 2, 2022, pp. 149-168.

MARSHALL, Thomas Humphrey: Ciudadanía y clase social, en *Ciudadanía y Clases Sociales,* MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. *Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial, Alianza Editorial, Madrid, España, 2007.

MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M.: "Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una revaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* N°49. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2014, pp. 767-804.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: "Cita con la ambición: el Tribunal de Justicia ante el desafío de la adhesión de la Unión al CEDH", en *Revista de*

Derecho Comunitario Europeo, Nº48. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2014, pp. 379-399.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José: *Derechos Humanos: historia, fundamento y realidad*. Egido Editorial. Zaragoza, 1997.

MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique: "La actualización de los derechos fundamentales en Europa: la incidencia de la Carta en la Jurisprudencia de Estrasburgo", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 44. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2013, pp. 155-190.

MARTINICO, Giuseppe: "EU crisis and constitutional mutations: a review article", en *Revista de Estudios Políticos (nueva época),* N° 165. Madrid, julio – septiembre 2014, 247 – 280.

MARY, Sabrina; GONZÁLEZ, Leticia; LAGAR, Florencia y PERROTTA, Daniela: PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "Migraciones y educación en el MERCOSUR", en *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 71 – 85.

MASSINI, Carlos: Los Derechos Humanos en cuestión (Discusión filosófica sobre la existencia y fundamento de los "derechos humanos") en *Revista de Derecho Público*, Nro. 33/34, 2016, pp. 11–28.

MATÍA PORTILLA, Francisco Javier: "Los derechos fundamentales de la Unión Europea en tránsito: de Niza a Lisboa, pasando por Bruselas", en *Revista Española de Derecho Europeo,* N°39. Aranzadi. Pamplona, julio – septiembre 2011, pp. 253 – 275.

MAZABANDA ZURITA, Rene Alexander: "Derecho al debido proceso en actos de movilidad humana. Análisis de la Sentencia N° 159-11-JH/19 de la Corte Constitucional del Ecuador". Trabajo de titulación, modalidad estudio de caso virtual, previo a la obtención del título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional. Tutor(a): Msc. Wendy Molina Andrade. Universidad Tecnológica Indoamérica, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas. Quito, Ecuador, 2024.

MCADAM, Jane: "Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement", en *American Journal of International Law* 114.4, 2020, pp. 708–725.

MCAULIFFE, Marie y TRIANDAFYLLIDOU, Anna (eds.): *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ginebra. 2021.

MCCOLGAN, Aileen: "Religion and (in)equality in the European framework", en *Law, state and religion in the new Europe: debates and dilemmas,* (edited by) Lorenzo Zucca, Camil Ungureanu. Cambridge University Press. Cambridge, 2012, pp. 215 -138.

MELLADO PRADO, Pilar: "El Defensor del Pueblo Europeo, quince años después", en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 26. UNED. Madrid, 2010, pp. 191-227.

MELLADO, Noemí Beatriz. "La dinámica regional frente a los desafíos de nuestro tiempo. El rol de la Ciencia Jurídica", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana,* Año 16/Nº 23, La Plata, diciembre, 2010, pp. 64 - 79.

MESSNER, Francis, PRÉLOT, Pierre – Henri, WOEHRLING, Jean –Marie y RIASSETO, Isabelle: *Droit Français des religions*. Lexis Nexis. Paris, 2004.

MEZZADRA, Sandro y NEILSON, Brett: *La frontera como método, o, la multiplicación del trabajo*, 1ra ed . Tinta Limón. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

MEZZADRA, Sandro. *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de Sueños. España, 2005.

MILANOVIĆ, Marco: "From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties", en *Human Rights Law Review*, N° 8, Vol. 3, 2008, pp. 411–448.

MODOLO, Vanina: "La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño", en *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*. Catálogos. Buenos Aires, 2010, pp. 29-50.

MODOLO, Vanina: "O MERCOSUL Importa. A Política Regional de Mobilidade Internacional, Territorial", *en Contexto Internacional*, Vol.37, N°2, 2015, pp. 571-595.

MODOLO, Vanina: "Política migratoria regional. El caso de la residencia MERCOSUR (2002-2011)", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, Nº 26, junio 2012, pp. 40 – 58.

MOLLARD, Martín: "La Comunidad Andina de Naciones", en *Manual de Derecho de la Integración,* NEGRO, Sandra (Dir.). Editorial BdeF. Montevideo, Buenos Aires, 2010, pp. 109 – 149.

MONDELLI, Marcelo: "Elementos para profundizar la agenda del MERCOSUR ciudadano", en *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, Vol. 2, 2018, pp. 34-59.

MONDELLI, Marcelo: "Scaling up citizenship. The case of the Statute of MERCOSUR Citizenship", en *Handbook of South American Governance,* P. RIGGIROZZI & C. WYLDE (Eds.), Routledge. London, 2017, pp. 426 – 441.

MONDOL LÓPEZ, Lenin: "Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusión", *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. ZURBRIGGEN, Cristina y MONDOL LÓPEZ, Lenin. FLACSO. Montevideo, 2010.

MONTENEGRO BRAZ, Adriana: *El Acuerdo de Residencia del Mercosur: Un proceso de difusión de ideas de abajo hacia arriba*. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador, 2021.

MOURE PINO, Ana María: "La integración estratégica entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", en *El valor de la Integración Regional y del Diálogo entre Regiones,* Diciembre, 2015, pp. 259 – 267.

MOURE PINO, Ana María: "Chile y su política exterior de convergencia en la diversidad", en *Diálogo Político*, Año XXXIV, N. o 1, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, Uruguay, 2018, pp. 23-37.

MOURE PINO, Ana María: *Escenarios post-COVID 19: El desarrollo sostenible después de la pandemia*. PÓLEMOS. Perú, 2020.

MOYN, Samuel: *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge. Harvard University Press, 2010.

MUCHMORE, Adam I.: "Passports and nationality in international law", en *UC Davis J. Int'l L. & Pol'y*, 2003, vol. 10.

MUÑOZ BRAVO, Tomás Milton: *El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo,* en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2011.

MUSSO, José A.: "El MERCOSUR como zona de paz y cuestiones conexas", en *La integración iberoamericana (SICA y MERCOSUR) y europea (UE) ante la Alianza del Pacífico (AP),* dirección de PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. e IGLESIAS

SEGURA, Ricardo. Ediciones universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Primera Edición, ISBN: 978-956-17-1013-9. Santiago de Chile, 2022, pp. 460- 487.

MUSSO, José A.: "Los derechos humanos", en *Lecciones de Derecho Internacional de los derechos humanos,* MUSSO, José A.; RODRIGUEZ, Andrea C.; SÁNCHEZ, Mera S. y TAHHAN, Marcelo. Ediciones UCSE. 1°ed. Santa Fe, 2021.

NEJAMKIS RUBELLIN, Lucila: "MERCOSUR y UNASUR: Una aproximación al tratamiento de la movilidad de personas", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, ABRA, Vol. 37, N° 54, 2017, pp. 1-18. Disponible en https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/download/9320/html

NICOLINI, Matteo: "El ´nivel integral´ de tutela como contenido de los derechos fundamentales europeos", en *Revista de Derecho Político,* N°85. UNED. Madrid, septiembre - diciembre 2012, pp. 313-348.

NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P.: "El Defensor del Pueblo Europeo y el Tratado de Lisboa", en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 26. UNED. Madrid, 2010, pp. 77-94.

NIKKEN, Pedro: "El concepto de Derechos Humanos", en *Estudios Básicos de Derechos Humanos,* tomo I. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1994.

NOVICK, Susana: "La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR", en *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes,* NOVICK, Susana; HENER, Alejandro y DALLE, Pablo. Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Buenos Aires, 2005, pp. 6- 63.

OCHOA JIMÉNEZ, María Julia: "La protección de los derechos humanos en Venezuela frente a la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 25(1), pp. 195-211.

ODDONE, Nahuel y VAZQUEZ, Fabricio: "Impacto de covid-19 sobre los medios de vida en las juventudes de ciudades fronterizas del MERCOSUR: una caracterización", en *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, Nº 9, diciembre de 2021.

ODDONE, Nahuel: "Sin cruzar las fronteras no hay integración posible: países + integrados, personas + protegidas", en *Recíprocamente, Cohesión Social en Europa y América Latina,* Eurosocial, N° 02, 2020, pp. 36 y 37.

ODRIOZOLA, Ignacio: *Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR: la llave hacia la regularidad migratoria en la región*. Primera ed. - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.

OELGEMÖLLER, Christina y ALLINSON, Kathryn: "The Responsible Migrant, Reading the Global Compact on Migration", en *Law Critique*, Vol. 31, 2020, pp. 183–207.

OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía: "El derecho del MERCOSUR y el Derecho Internacional. La lucha por independencia", en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2009.

PACECCA, María Inés; GURRIERI, Jorge; ARGENTIERI, Constanza y PALUMMO, Javier: *Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR*. OIM, IPPDHM, 2017.

PACHECHO CÓMEZ, Máximo: "El concepto de Derechos Fundamentales de la persona humana", en *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio,* Corte Interamericana de Derechos Humanos, presentado por César Gaviria, Volumen I. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Unión Europea. San José, Costa Rica, 1998.

PACINI, Marco: "Láccesso dell´Unione Europea alla cedu: chiusura del cerchio o camicia di forza?", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Giuffré Editore. Roma, 2015/2, pp. 757 - 63.

PALACIOS IBARGÜEN, Johan Sebastián: *El acuerdo de residencia Mercosur: la aplicación del acuerdo a los migrantes colombianos en Chile*. 2023. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/198132

PALUMMO, Javier: "Niñez migrante: la construcción de estándares para la protección de derechos en el ámbito del MERCOSUR", en *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 49 - 55.

PASTORE, Oscar (Dir.): *Relevamiento de la normativa sobre libre circulación de personas en el MERCOSUR*. Secretaría del MERCOSUR, 2016.

PASTORI, Alejandro: "Una fuente potencial de conflictos jurídicos: la mala praxis en materia de incorporación de la normativa MERCOSUR", en *Revista de la Universidad de la República,* N° 20, Uruguay, junio-diciembre 2001, pp. 103-112.

PECES BARBA, Gregorio. *Derecho Positivo de los Derecho Humanos*. Debate. Madrid, 1987.

PECES BARBA, Gregorio: "El futuro de los Derechos Humanos", en *Crítica*, 58, 2008, pp. 16-19.

PECES BARBA, Gregorio: *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Eudema. Madrid, 1991.

PECES BARBA, Gregorio: *Derechos fundamentales*. Madrid. Universidad Complutense, 1983

PÉCOUD, Antoine y DE GUCHTENEIRE, Paul: "International migration, border controls and human rights: Assessing the relevance of a right to mobility", en *Journal of Borderlands Studies,* Volume 21, 2006 - Issue 1, 21 Nov 2011, pp. 69-86.

PEÑA, Félix: "¿Una nueva etapa del MERCOSUR?: Horizontes abiertos tras la Cumbre de San Juan". Agosto, 2010.

PEÑA, Félix: "El Código MERCOSUR", en *Diario La Nación*. Buenos Aires, 10 de agosto de 2010.

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: "Hacia un nuevo modelo de integración europea: de la Constitución al Tratado de Lisboa", en *Revista Historia y Política,* N°21. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, enero – junio 2009, pp. 117-136.

PÉREZ ESQUIVEL, Andrés: "La agenda de integración migratoria en el MERCOSUR y la CSM", en *Revista Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina*. 7ma. Edición, Año 05. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2021, pp. 33 – 48.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: "Concepto y concepción de los derechos humanos", en *Doxa*, 4, 1987, pp. 47-66.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los Derechos Fundamentales*. Tecnos. Madrid, 1995.

PÉREZ VERA, Elisa: "Ciudadanía y nacionalidad de los Estados miembros", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 27 (julio – diciembre 2014) y Nº28 (enero – junio 2015). UNED. Madrid, 2014-2015, pp. 215 y ss.

PÉREZ VICHICH, Nora: " Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en MERCOSUR", en *Entelequia: revista interdisciplinar*, (4), 2007, pp. 255–270.

PÉREZ VICHICH, Nora: "El MERCOSUR y la migración internacional", en *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and The Caribbean, Population Division Department of Economic and Social Affairs*. United Nations Secretariat. Mexico City, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005.

PÉREZ VICHICH, Nora: "La movilidad de trabajadores en la agenda del MERCOSUR", en *Revista Studi Emigrazzione*. 2003, N°149, pp. 45-61.

PÉREZ VICHICH, Nora: "Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR", en *MERCOSUR Parlamentario*, N°6, 2007, pp. 16 -21.

PÉREZ VICHICH, Nora: *El MERCOSUR ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas*. Cerqueira Filho, G. (Org.), 2011, pp. 331-343.

PÉREZ VICHICH, Nora: MERCOSUR: La libertad de circulación de trabajadores en debate. *Relaciones Internacionales, 6* (12), 1997.

PEROTTI, Alejandro Daniel: "Algunos efectos inmediatos que surgen con la entrada en vigencia del "Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur", en *elDial Express* N° 6489, Año XXV, 7 de agosto, 2024.

PEROTTI, Alejandro Daniel: "El MERCOSUR y el derecho constitucional de los estados parte", en *Suplemento de Derecho Constitucional,* El Derecho, Universidad Católica Argentina. Id SAIJ: DACF080050. Buenos Aires, Argentina, 13 de diciembre de 2007, pp. 2-12.

PERRIN, Georges:"Les conditions de validité de la nationalité en Droit International Public", en *Recueil d'Études de Droit International en Hommage à Paul Guggenheim,* Ginebra, 1968, pp. 853-888.

PINTO, Mónica: *Temas de Derechos Humanos*. Editores del Puerto. Buenos Aires, 1997.

PISTONE, Franco: "Trámite de residencia legal: los 3 cambios clave que decretó el gobierno y sus posibles efectos", en *Ámbito*. Uruguay, 17 de febrero de 2023. Disponible en https://www.ambito.com/uruguay/tramite-residencia-legal-los-3-cambios-clave-que-decreto-el-gobierno-y-sus-posibles-efectos-n5652025

PIZZOLO, Calogero: "Panorama de la libre circulación de personas: Unión Europea, MERCOSUR y Comunidad Andina", en *Revista Electrónica Cátedra Jean Monnet*, Año II (2), 2014, pp. 42-97.

PIZZOLO, Calogero: *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, MERCOSUR, SICA, Unión Europea*. Ediar. Buenos Aires, 2010.

POLETTI ADORNO, Alberto Manuel: "Libre circulación de documentos en el MERCOSUR reflexiones sobre la exigencia de su legalización", en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Vol. 1, Nº. 2, 2013, pp. 11-21.

QUINTEROS, Daniela: "El desarrollo de una ciudadanía común en los procesos de integración regional: el MERCOSUR", en *Revista Integración Regional & Derechos Humanos*, Vol. 9, Nº. 1, 2021, pp. 26- 48.

RAMALHO, Iván (Alto Representante General del MERCOSUR), VÁZQUEZ, M. (Coord.): Contribuciones *para el Diálogo Regional, 1er. Taller Regional para el Fortalecimiento de la Participación Social en el MERCOSUR, "En el Año Internacional de la Agricultura Familiar", Ciudad de Corrientes, República Argentina, 24 y 25 de noviembre de 2014,* compilada y editada por la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR. Montevideo, 2014.

RAMÍREZ AÍSA, Elías: Reseña de Javier Peña: "La ciudadanía hoy. Problemas y propuestas", en *Avances en Supervisión Educativa*, (9). 2008. Disponible en https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/326

RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques: "Estado, burocracia y migración Intrarregional en Ecuador. El Acuerdo de Residencia MERCOSUR, en *Anduli*, N° 16, 2018, pp. 109-132. Disponible en https://www.aacademica.org/jacques.ramirez1/2

RECCHINI DE LATTES, Zulma y LATTES, Alfredo: *Migraciones en la Argentina, estudio de las migraciones internas e internacionales, basado en datos censales, 1869-1960*. Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato di Tella. Buenos Aires, 1969.

REISMAN, W. Michael: "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", en *American Journal of International Law*, 84 (4), 1990, pp. 66-876.

REY, Sebastián A.: *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Parte General.* 2da. Ed. AD-HOC SRL. Buenos Aires, 2019.

RHO, María Gabriela: "Visiones políticas y perspectivas de MERCOSUR, CAN y UNASUR en la construcción de una ciudadanía regional (2002-2016)", en *Estudios Fronterizos,* Vol.19, e015. 2018. DOI: https://doi.org/10.21670/ref.1815015

RIBEIRO DE SANTANA, Marcilio: "Livre Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL", en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Brasilia, 2003, pp. 73–93.

RODRÍGUEZ PIZARRO, Gabriela: "Inmigración y Derechos Humanos", en *Inmigración y Derechos*. FERNÁNDEZ SOLA, Natividad y CALVO GARCÍA, Manuel. Mira Editores. Zaragoza, 2001.

RODRÍGUEZ PIZARRO, Gabriela: *Report of the Special Rapporteur, Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/44*, E/ CN.4/2000/82, 2000, pp. 25-36.

ROMERO, María del Huerto: "Integración y desarrollo en América Latina. Apuntes para una reformulación del paradigma del regionalismo abierto", en *Globalización, integración, MERCOSUR y desarrollo local*. FERNÁNDEZ, Arturo y GAVEGLIO, Silvia (compiladores)... [et al.]. Homo Sapiens. Rosario, Argentina, 2000.

RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto: "Hacia la ciudadanía del MERCOSUR", en *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL*, Organização KLEIN VIEIRA, Luciane y NEGRO,Sandra C, Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. – São Leopoldo, Casa Leiria, 2023, pp. 21 - 62.

RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto: *MERCOSUR, integración y derecho*. Intercontinental. Buenos Aires, 1998.

RUIZ ZAPATERO, Guillermo G.: "Principios y Derechos en la Carta de la Unión Europea", en *Revista Aranzadi Unión Europea,* N° 3. Aranzadi. Marzo 2014, pp. 27 - 48.

SACRISTÁN-RODRÍGUEZ, Claudia Patricia y LLANEZ ANAYA, Helmer Fernando: "La migración venezolana a Colombia y Perú. Un análisis desde el marco gobernanza regional migratoria establecida en MERCOSUR", en *Migraciones*, Nº 54. pp. 1-22. DOI: https://doi.org/10.14422/mig.i54y2022.003

SÁNCHES FERNÁNDEZ, Alejandra: "Inmigración y Derechos Humanos en la UE. Análisis de la Directiva 2008/115/CE", en *Revista Persona y Derecho*, Vol. 68. Universidad de Navarra, Pamplona, 2013/1, pp. 159-179.

SANTI PEREYRA, Silvana: "El nuevo orden migratorio global: El papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones", trabajo presentado en el *V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (cerpi)/* III Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD), Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 2011.

SANZ CABALLERO, Susana: "Crónica de una adhesión anunciada: algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* Nº 38. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, 2011, pp. 185-202.

SARACHO CORNET, Teresita Nelly: "Protección de la niñez migrante. Corte Interamericana y Mercosur", en *Revista de Estudio de Derecho Laboral y Derecho Procesal Laboral,* N°5, Universidad Blas Pascal, 2023, pp. 75-89. Disponible en https://doi.org/10.37767/2683-8761(2023)005

SARDEGNA, Paula Constanza: *La trabajadora migrante en el MERCOSUR*. Lexis Nexis. Buenos Aires, 2001.

SARRIÓN ESTEVE, Joaquín: "La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea", en Panorama Social, N°17. Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), 2013, pp. 33 a 40. Disponible en https://doi.org/10.51302/ceflegal.2018.10173.

SCHILLACI, Angelo: "Los derechos fundamentales en la interacción constitucional europea", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo,* N°17. Junta de Andalucía – Universidad de Granada. Andalucía, enero - junio 2012, pp. 19 - 66.

SCOTTI, Luciana B.: "El Derecho de la Integración en el MERCOSUR", en *Manual de Derecho de la Integración,* NEGRO, Sandra (Dir.). Editorial BdeF. Montevideo, Buenos Aires, 2010, pp.53 – 108.

SEN, Amartya: "Elements of a Theory of Human Rights", en *Justice and the Capabilities Approach,* Tom Brooks (ed.), Londres, Routledge, 2012.

SLOANE, R. D., "Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Regulation of Nationality", en *Harvard International Law Journal*, Vol. 50, N° 1, 2009, pp. 1-60.

SMAGADI, Aphrodite: *A Sourcebook on International Human Rights Materials*. British Institute and Comparative Law. Londres, 2008.

SOTO, Alfredo Mario: "La circulación de personas e inmigración en el MERCOSUR", en *Manual de Derecho de la Integración,* SOTO, Alfredo M. y GONZÁLEZ, Flavio F. La Ley. Buenos Aires, 2011, pp. 333- 342.

SOTO, Alfredo Mario: "La circulación de personas y el MERCOSUR", en *Organizzazioni regionali, modello sovranazionale e metodo intergovernativo: i casi dell'Unione europea e del MERCOSUR*, DI FILIPPO, M. (Ed.). G. Giappichelli editore. Torino, 2012, pp. 279-302.

STEFONI, Carolina: *Panorama de la migración internacional en América del Sur*. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. CEPAL, serie Población y Desarrollo, N° 123, 2018.

TARAN, Patrick A.: "Globalización, derechos humanos y migraciones: desafíos para el desarrollo y la cohesión social", en *Políticas migratorias y Derechos Humanos*. CERIANI CERNADAS, Pablo y FAVA, Ricardo (editores)… [et al.]. Ediciones de la UNLa. Buenos Aires, 2009.

TRUCCO, Marcelo F.: *La nacionalidad en el derecho internacional. Régimen jurídico de la nacionalidad argentina*. Sistema Argentino de Información Jurídica. Id SAIJ: DASF070028, 2007.

TURIENZO CARRACEDO, Raquel: "Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la Comunidad Sudamericana de Naciones", *Documento de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos*, 27, 2007.

URIONDO DE MARTINOLI, Amalia: "Derechos Humanos de los Migrantes", en *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje a la Dra. Zlata Drnas De Clement,* dirigido por Ernesto J. Rey Caro y María Cristina Rodríguez. Advocatus. 1a ed., Córdoba, 2014.

URIONDO DE MARTINOLI, Amalia: "El caso Carolina. Mujer argentina atrapada en Egipto", en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Vol. XIII, Nº 1, Nueva Serie II, Córdoba, 2022, pp. 1-34.

VAN DER VYER, Johan: "Universality and Relativity of Human Rights: American Relativism", en *Buffalo Human Rights*, vol.4, 1998.

VAN PANHUYS, H. F., *The role of nationality in International Law: an outline*. Leyden, 1969.

VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, Marina: "La migración circular. Una nueva perspectiva comunitaria en la gestión de las migraciones", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 17. UNED. Madrid, 2º semestre 2009, pp. 53-67.

VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, Marina: "La Unión Europea frente al fenómeno migratorio", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 16. UNED. Madrid, 1º semestre 2009, pp. 221-239.

VEGA GUTIÉRREZ, Ana María; COMBALÍA SOLÍS, Zoila: "Alcance de las obligaciones del derecho internacional de derechos humanos: aceptación, cláusulas de limitación, reservas y derogación", en *Los derechos humanos en la Educación superior: enfoques pedagógicos innovadores a través del aprendizaje-servicio y del aprendizaje basado en competencias*. Universidad de La Rioja, 2017. pp. 217-238.

VELASCO, Juan Carlos: "La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural", en *Isegoría,* Nro. 33, pp. 191–204. Disponible en https://doi.org/10.3989/isegoria.2005.i33.425

VELASCO, Juan Carlos: *Movilidad humana y fronteras abiertas*. 2012.

VENTURA, Deisy: *Asimetrías Cruzadas o Cubismo Normativo. La Incorporación de Normas en el MERCOSUR*. Technical Workshop. Washington DC, 2005.

VERGÉS RAMÍREZ, Salvador: *Derechos humanos. Fundamentación.* Tecnos. Madrid, 1997.

VILLÁN DURÁN, Carlos: "La paz como derecho humano", en *Revista d'Humanitats*. Barcelona, N° 4, 2020, pp. 114-137.

VITTINI, Iris, y MOURE PINO, Ana María. "La Importancia de Mercosur frente a los cambios y perspectivas de su institucionalidad jurídica", en *Revista Tribuna Internacional*. Vol 1, N° 2, 2012, pp. 159-179.

VON BOGDANDY, Armin y PIOVESAN, Flávia; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MORALES ANTONIAZZI, Mariela: *The Impact of the Inter-American Human Rights System: Transformations on the Ground*. Oxford University Press, 2024.

VON BOGDANDY, Armin y VILLARREAL Pedro A.: *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-07, March 26, 2020.

WEIL, Patrick: "Access to Citizenship: a Comparison of Twenty Five Nationality Laws", en Citizenship Today: Global Perspectives and Practices, ALEINIKOFF, T. Alexander y KLUSMEYER, Douglas (eds.). Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC, 2007.

WILSON, Melisa Solange: "El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Una referencia al caso de Argentina y Uruguay", en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Nº 36, enero-junio 2023, pp. 42-55.

ZELADA CASTEDO, Alberto: "Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana", en *Revista Ciencia y cultura*, 17, 2005, pp. 113-120.

ZURBRIGGEN, Cristina y MONDOL LÓPEZ, Lenin: *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. FLACSO. Montevideo, 2010.

II-Instrumentos normativos y documentales

A- Instrumentos internacionales

-ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS. *Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional, 2013*

-*Carta de las Naciones Unidas*.

-*Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Libertad de circulación (art. 12)*. Distr. GENERAL, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27. 2 de noviembre de 1999.-

-*Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969*.

-*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*.

-*Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990**.**

-*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor 3 de septiembre de 1981.

-*Convenio concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad*. La Haya, 12 de abril de 1930.

-*Convenio relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo*. Adoptado en Ginebra en la 7ª reunión CIT, 05 junio 1925.

-*Convenio sobre la migración para el empleo* (revisado), 1949 (núm. 97). Adoptado en Ginebra en la 32° sesión de la OIT, 1 de julio de 1949.

-*Convenio sobre la migración en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidad y trato de los trabajadores migrantes,* 1975 (núm. 143), adoptado en Ginebra en la 60° sesión de la OIT, 24 de junio de 1975.

- *Convenios de Ginebra I, II, III y IV de 1949 y Protocolos Adicionales*.

- *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992.

-*Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven*. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.

-*Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

-*Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993*. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

-DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE NACIONES UNIDAS (DAES). *International Migrant Stock*, 2020.

-*Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Aprobado por la resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de septiembre de 2005.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes", en *Cuadernos Migratorios*, Núm. 9. OIM. Buenos Aires, enero, 2018.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Glosario de la OIM sobre Migración,* No. 34, 2019.

-ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Glossary on migration,* IML Series No. 34, 2019.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°1, 2017.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Informe Migratorio Sudamericano Tendencias Migratorias en América del Sur,* N°3, 2020.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Tendencias migratorias en las américas,* febrero, 2023.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Mecanismos de Consulta Interestatales sobre Migración https://www.iom.int/es/mecanismos-de-consulta-interestatales-sobre-migracion#:~:text=Los%20Mecanismos%20de%20Consulta%20Interestatales,en%20el%20campo%20de%20la*

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Movilidad humana. Gestión fronteriza integral en la subregión andina".* Módulo II. Primera edición. Lima, 2012.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) MISIÓN COLOMBIA: *Fortalecimiento de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias -RIAM Oportunidades para el Desarrollo.* Bogotá, Colombia, 2020.

- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS), "La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia", publicado el 12 de marzo de 2020.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) y FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS (FEM): *Informe Anual 2022 sobre Movimientos migratorios recientes en América del Sur*. Buenos Aires, 2022.

-*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP).* Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC).* Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

- *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y del Pacto Mundial sobre Refugiados (A/RES/73/195)* Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018.

- *Proclamación de Teherán*. Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, el 13 de mayo de 1968.

- *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. "Superando barreras: movilidad y desarrollo humano", en *Informe sobre desarrollo humano*, edición en español. Nueva York. PNUD, 2009.

- *Resolución 48/13: El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. Aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 8 de octubre de 2021.

- *Resolución 76/300: El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2022.

B- Instrumentos regionales

a- Sistema Europeo

-*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (2000/C 364/01).

-*Carta Social Europea (revisada, Estrasburgo, 3.V. 1996).*

-*Código comunitario relativo al régimen de cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen) Reglamento (CE) Nº562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006.*

-Comité de Trabajadores Migratorios. *Observación general N°1 sobre trabajadoras domésticas*. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2FC%2FGC%2F1&Lang=en

-Comité de Trabajadores Migratorios. *Observación general N°2 sobre los derechos de los migrantes en situación irregular y sus familias*. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2FC%2FGC%2F2&Lang=en

-*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo.- Orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*.- (Texto pertinente a efectos del EEE).- COM (2009) 313 final.- Bruselas, 2/7/2009.

-*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones*. Reafirmación de la libre circulación de trabajadores: derechos y avances importantes.- COM (2010)373 final.- Bruselas, 13/7/2010.

-*Convención Europea para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos)*.

- *Convención Europea sobre la Nacionalidad de 1997*.

-*Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (revisado de conformidad con los Protocolos nº 11 y 14, completado por el Protocolo adicional y los Protocolos nºs 4, 6, 7, 12 y 13).

-*Constitución española de 1869*.

-*Constitución española de la Monarquía española de 1876*.

-*Declaración de Madrid. "Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social"*. VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010.

-*Diario Oficial de la UE*, C 83, 30.3.2010, p. 389

-*Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración"* (2010/C 128/06).

-*Directiva 2004/38/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*, (DO L 158, de 30 de abril de 2004) por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

-*Protocolo número 11 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por convenio*.

-*Reglamento (CEE) Nº 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.- DO L 257 de 19.10.1968.- Modificado por Reglamento (CEE) Nº 312/76 del Consejo (DO L 39 de 14.2.1976); Reglamento (CEE) Nº 2434/92 del Consejo (DO L 245 de 26.8.1992) y Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 158 de 30.4.2004)*.

-Reglamento (CEE) Nº 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado un empleo en el mismo (DO L 142 de 30.6.1970)

-Reglamento (CE) N° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.Modificado por el Reglamento (CE) N°453/2003, Reglamento (CE) N° 851/2005 y Reglamento (CE) N° 1932/2006.

-Reglamento (CE) N° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

-Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2009, sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea, (2010/C 137 E/02).

-Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2009, sobre problemas y perspectivas de la ciudadanía europea (2008/2234(INI)). Diario Oficial de la Unión Europea, (2010/C 137 E/03).

-Resolution 2029 (2015) The implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. Assembly debate on 27 January 2015 (4th Sitting) (see Doc. 13655, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Kerstin Lundgren). Text adopted by the Assembly on 27 January 2015 (4th Sitting).

-Tratado de la Unión Europea y Tratado Constitutivo de la Comunidad europea (TUE) Versión Consolidada.

-Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

-Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea

b- Sistema Americano

-Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

-Carta Interamericana de Garantías Sociales.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad, 2014.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible, Santiago, 2020.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3), *Santiago, 2022.*

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo, 2006.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad, 2014.

-Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

-Comunicado Conjunto de la IV Reunión Plenaria de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), 23 de agosto de 2023.

- Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM):

- *VIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Montevideo, Uruguay, 17, 18 y 19 de septiembre de 2008.*
- *IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Quito, Ecuador, 21 y 22 de septiembre de 2009.*
- *X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cochabamba, en Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010.*
- *XI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Brasilia, Brasil, 25 y 26 de octubre del 2011.*
- *XII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Santiago de Chile, Chile, 4, 5, y 6 de noviembre de 2012.*
- *XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cartagena, Colombia, 3 y el 5 de diciembre de 2013.*
- *XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Lima, Perú, 16 y 17 de octubre de 2014.*
- *XV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Santiago de Chile, Chile, 8, 9 y 10 de septiembre de 2015.*
- *XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Asunción, Paraguay, 3 y 4 de noviembre de 2016.*
- *XVII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Montevideo, Uruguay, 14, 15 y 16 de noviembre de 2017.*
- *XVIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Sucre, Bolivia, 22 y 23 de noviembre de 2018.*

- *XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Buenos Aires, Argentina, 25 y 26 de agosto de 2021*.

-*Conferencia Sudamericana de Migraciones, Plan sudamericano de desarrollo humano de las migraciones, contexto y perspectivas*, Documento aprobado en la *X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cochabamba, en Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010*. Disponible en http://bit.ly/2dsi992

-*Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969

-*Constitución Nacional argentina de 1853-60*.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero 1917*.

-*Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)*.

-*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

- *Declaración de derechos de Virginia*. Adoptada el 12 de junio de 1776.

- *Resolución 04/19 aprobada por la CIDH, el 7 de diciembre de 2019. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas.*

- *Resoluciones Organización de los Estados Americanos (OEA):*

- AG/RES 2738 (XLII-0/12).

- AG/RES 2729 (XLII-0/12).

- AG/RES 2758 (XLII-0/12).

c- Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

- *Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur y su Reglamento administrativo para la aplicación del acuerdo*. Firmado en Montevideo, Uruguay, el 15 de diciembre de 1997, en vigor desde el 1 de junio de 2005).

-*Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR*. Compilación de normas relacionadas con el Ciudadano y la Ciudadana del MERCOSUR.

-*Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, 3 de agosto de 2010, San Juan, Argentina.

-*Comunicado Conjunto de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados*. XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, 3 de agosto de 2010, San Juan, Argentina.

- *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR*. LVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 2 de julio de 2020, celebrada por videoconferencia.

- *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte y Estados Asociados del MERCOSUR*. LVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 16 de diciembre de 2020, celebrada por videoconferencia.

-*Decisión del CMC 05/93 sobre "Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio denominado "Acuerdo de Recife" del 1 de julio de 1993"*.

-*Decisión del CMC 07/96 Reunión de Ministros del Interior y de Seguridad*.

-*Decisión del CMC 18/99 sobre "Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR"*.

-*Decisión del CMC 19/99 sobre "Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile"*.

-*Decisión del CMC 04/00 sobre "Acuerdo de Recife del 29 de junio de 2000"*.

-*Decisión del CMC 05/00 sobre "Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife del 29 de junio de 2000"*.

-*Decisión del CMC 14/00 sobre "Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR"* .

-*Decisión del CMC 15/00 sobre "Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile"*.

- *Decisión del CMC 23/00 sobre "Relanzamiento del MERCOSUR - Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes"*.

-*Decisión del CMC 44/00 sobre "Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Parte del MERCOSUR"*.

- Decisión del CMC 45/00 sobre "Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

-Decisión del CMC 46/00 sobre "Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR" .

-Decisión del CMC 47/00 sobre "Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

-Decisión del CMC 48/00 sobre "Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados Parte del MERCOSUR" .

-Decisión del CMC 28/02 sobre "Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile": Acuerdo N° 11/02 Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Acuerdo N° 12/02 Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Acuerdo N° 13/02 Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Acuerdo N° 14/02 Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

-Decisión del CMC 16/03 sobre "Acuerdo para la creación de la visa MERCOSUR".

-Decisión del CMC 40/04 creación de la "Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH)".

-Decisión del CMC 32/04 sobre "Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el MERCOSUR".

-Decisión del CMC 10/06 sobre "Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados".

- Decisión del CMC 21/06 sobre "Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados Parte del MERCOSUR".

-Decisión del CMC 18/08 sobre "Acuerdo sobre Documentos de viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados asociados del 1 de julio de 2008".

-Decisión del CMC 39/08 sobre "Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM).

-Decisión del CMC 64/10 sobre "Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Plan de Acción".

-Decisión del CMC 04/11 sobre "Adhesión de la República del Perú al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

-Decisión del CMC 12/11 sobre "Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR".

-Decisión del CMC 14/11 sobre "Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados del 28 de junio de 2011".

-Decisión del CMC 21/11 sobre "Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

-Decisión del CMC 07/12 sobre "Complementación del "Acuerdo de Recife" en materia migratoria del 29 de junio de 2012".

-Decisión del CMC 20/12 sobre "Adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

-Decisión del CMC 16/14 sobre "Plan de funcionamiento del Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR".

-Decisión del CMC 36/14 sobre "Acuerdo Modificatorio del Acuerdo para la Concesión de un Plazo de 90 días a los turistas nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados del 16 de diciembre de 2014".

-Decisión del CMC 37/14 sobre "Segundo Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados del 16 de diciembre de 2014".

-Decisión del CMC 46/15 sobre "Acuerdo sobre Documentos de Viaje y de Retorno de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados del 20 de diciembre de 2015".

-Decisión del CMC 53/15 sobre "Acuerdo sobre Registración Migratoria Electrónica".

-Decisión del CMC 32/17 sobre "Actualización de la Decisión CMC N° 64/10".

-Decisión del CMC 06/17 sobre "Derogación de la Decisión CMC N°63/10".

- *Decisión del CMC 6/2018 sobre "Enmienda al Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales"*.

-*Decisión del CMC 7/18 sobre "Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de Educación Superior en el MERCOSUR"*.

- *Decisión del CMC 02/19 sobre "Acuerdo Operativo para la Implementación de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria entre los Estados Partes del MERCOSUR"*.

- *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios*. Firmada en Santiago de Chile, el 17 de mayo de 2004.

- *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR*. Firmado en Potrero de Los Funes, Argentina, el 25 de junio de 1996.

- *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*. Firmada en Ushuaia, Argentina, el 24 julio de 1998.

- *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*. Firmada en Río de Janeiro, Brasil, el 10 de diciembre de 1998.

- *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR 2015*. Firmada en Brasilia, Brasil, el 17 de julio de 2015.

- *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados*. Reunión de Ministros del Interior y Seguridad Memoria Institucional.

- *Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR. Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe Anual 2021*. OIM.

- *Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes*.

- INSTITUTO DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Serie Migración y Derechos Humanos. IPPDH y OIM. Primera edición, Ciudad de Buenos Aires, 2016.

-*MERCOSUR en el Día Internacional de los Derechos Humanos*.

- *Parlamento del MERCOSUR. XCV Sesión Plenaria aprueba la creación de la Comisión de Integración Fronteriza y Declaración sobre Venezuela*.

- *Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).* Disponible en https://www.iom.int/es/node/174831

-*Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994.*

-*Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, firmado el 9 de diciembre de 2005 en Montevideo.*

- *Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR, firmado el 17 de julio de 2015 en Brasilia*.

-*Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, firmado el 20 de junio de 2005 en Asunción.*

-*Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, firmado el 18 de febrero de 2002 en Buenos Aires.*

- *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile*. Firmado en Ushuaia, Argentina, el 24 de julio de 1998.

- Secretaría del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica, *MERCOSUR: Estructura y Agenda,* Montevideo. Parlasur. 2015. Disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7338/1/mercosur_academico_final_es_web.pdf

-Secretaría del MERCOSUR. *Segundo informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2004).*- KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG E.V. y SECRETARÍA DEL MERCOSUR. Uruguay, 2007.

-Secretaría del MERCOSUR. *Tercer informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2005).*- KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG E.V. y SECRETARÍA DEL MERCOSUR. Uruguay, 2010.

- SUBGRUPO DE TRABAJO 10, sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social del MERCOSUR: *Cómo trabajar en los países del MERCOSUR: guía dirigida a los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR*. Ministério do Trabalho e Emprego, Brasilia, 2010.

-*Tratado de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (firmado en Montevideo el 12 de agosto de 1980.*

-*Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común. Firmado el 26 de marzo de 1991.*

d- Alianza del Pacífico

- Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, firmada el 28 de abril de 2011 en la Ciudad de Lima, Perú.

- Grupo Técnico de Movimiento de Personas y Facilitación del Tránsito Migratorio en Alianza del Pacífico (AP). Disponible en *https://alianzapacifico.net/grupotecnico-de-movimiento-de-personas/*

e- Comunidad Andina de Naciones

- Acuerdo de Integración Subregional Andino, firmado el 26 de mayo de 1969 en la Ciudad de Cartagena, Colombia.

-Decisión 674 del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, adoptada en la XI Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 26 de Setiembre de 2007, en Nueva York, Estados Unidos de América.

- Decisión 1343 Estatuto Andino de Movilidad Humana, aprobado por el Parlamento Andino, Comunidad Andina de Naciones, el 24 de abril de 2015, en Medellín, Colombia.

-Decisión 878 Estatuto Migratorio Andino, aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 12 de mayo de 2021, en Lima, Perú.

- Decisión 503 Reconocimiento de documentos nacionales de identificación / Comunidad Andina.

-Resolución 1559. Actualización de los documentos de viaje reconocidos por la Decisión 503, aprobada por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

f- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

-Decisión UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 8 /2012, por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, decide iniciar el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana, dando prioridad a la dimensión migratoria, en VI Reunión Ordinaria del Consejo Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Lima, 30 de noviembre de 2012, en *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, Nro. 27, 2017.

- Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, 2006.

-Declaración de la UNASUR frente a la propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares, 12 de febrero de 2009.

- Informe Conceptual sobre Ciudadanía Sudamericana. Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Sudamericana (GTCS). Aprobado mediante Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N° 14/2014 por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur, Guayaquil, Ecuador, 4 de diciembre de 2014.

-Tratado constitutivo de UNASUR, firmado el 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, Brasil, en vigor desde el 11 de marzo de 2011.

C- Instrumentos nacionales

a- República Argentina

-Constitución de la Nación Argentina. Ley Nº 24.430.
- Decreto N°616/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus modificatorias.
- Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/servicio/radicaciones-residencia-permanente
- Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/radicacion-residencia-mercosur-temporaria
- Disposición DNM Nº 29.929/2004. Aclaración artículo 23 inc. l, Ley Nº 25.871.
- Disposición DNM Nº 53.253/2005 y modificatorias, por las cuales se determinan los requisitos y procedimientos a seguir para el otorgamiento de residencias a extranjeros nativos de Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados.
- Disposición DNM Nº 4871/2007. Aprueba el Instructivo para la Emisión de un Permiso de Ingreso y Visación Consular para personas nativas de los Estados Parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados.
- Disposición DNM Nº 2529/2009. Aprueba el Instructivo de Trámites MERCOSUR.
- Disposición DNM N° 1637/2022. Aprueba los requisitos para solicitudes de residencia de migrantes nacionales de Estados parte y Asociados al MERCOSUR.
- Ley Nº 25.871/2004. Ley de Migraciones.
- Ley Nº 25.902/2004. Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
- Ley Nº 25.903/2004. Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR.

- Ley Nº 26.240/2007. Acuerdo de Migraciones con Brasil para conversiones a residentes permanentes.
- Representación Permanente para MERCOSUR y ALADI. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina.
-Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Disponible en https://emsur.cancilleria.gob.ar/es/mercosur-estatuto-de-la-ciudadan%C3%ADa

b- Estado Plurinacional de Bolivia

-Constitución Política de Bolivia.
-Decreto Supremo Reglamentario Nº 1923/ 2014 (reglamenta la Ley de Migración).
-Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.migracion.gob.bo/node/195
-Dirección General de Migraciones Bolivia. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.migracion.gob.bo/node/194
-Guía del trámite de certificaciones y/o legalizaciones en Bolivia. Disponible en https://www.migracion.gob.bo/index.php/node/130
-Ley N°2.831/2004. Ratifica el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
-Ley N° 370/ 2013. Ley de Migración.

c- República Federativa del Brasil

-Acuerdo de Residencia MERCOSUR: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Documentación requerida. Ministerio Justicia y Seguridad Pública, República de Brasil.

-Constitución de la República Federativa de Brasil.

-Decreto Legislativo Nº 210/2004. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR.

-Decreto Legislativo Nº 925/2005. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

-Decreto N° 9.199/2017. Reglamenta la Ley de Migraciones.

-Departamento de Migraciones. Residencia y Visa en Brasil. Disponible en https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-buenos-aires/vistos-1/importante/residencia-en-brasil y https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-buenos-aires/vistos-1/vitem/vitem-xiii-mercorur

-Legalización con validez internacional/ Apostilla de La Haya en Brasil.

-Ley N° 13445/2017. Ley de Migración.

-Normas de la OACI. Disponible en https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-buenos-aires/vistos-1/arquivos/PadroOACIparafotos2.pdf

-Ordenanza Interministerial MJSP/MRE Brasil Nº 19, de 23 de marzo de 2021.

d- República de Chile

-Aranceles migratorios. Servicio Nacional de Migraciones. Gobierno de Chile. Disponible en https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/06/129194.pdf

-Código de Trabajo en Chile. Texto refundido, coordinado y sistematizado.

-Constitución de Chile.

-Decreto Supremo N° 177 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública Subsecretaría del Interior.

-Ley N° 21325. Ley de Migración y Extranjería.

-Ley N° 1552. Código de Procedimiento Civil de Chile.

-Oficio Circular 26.465, Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Instruye aplicación del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

-Servicio Nacional de Migraciones. Residencia MERCOSUR en Chile. Disponible en https://serviciomigraciones.cl/residencia-temporal/subcategorias/reciprocidad-internacional/

-Servicio Nacional de Migraciones. Residencia por Reunificación Familiar en Chile. Disponible en https://serviciomigraciones.cl/residencia-temporal/subcategorias/reunificacion-familiar/

e- República de Colombia

-Decreto N° 941. Por el cual se incorporan al ordenamiento migratorio interno, visas previstas en el marco del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.

-Ministerio de Relaciones Exteriores. Ingreso CAN y Mercosur. Disponible en https://www.migracioncolombia.gov.co/entidad/ingreso-can-y-mercosur

-Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Residencia temporal MERCOSUR. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/v/migrantemercosur

-Resolución 4130 de 2013 (Julio 05). Por la cual se adoptan los requisitos para todas y cada una de las clases de visas contempladas en el Decreto 834 del 24 de abril de 2013, y se dictan otras disposiciones sobre su expedición.

f- República del Ecuador

-Acuerdo Ministerial No. 70, de 28 de junio de 2024. Ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, República del Ecuador.

-Constitución de la República del Ecuador de 2008.

-Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador de 2017.

-Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-permanente-mercosur

-Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. Residencia temporal MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-temporal-mercosur

-Registro Oficial del Ecuador N° 209, 21 de marzo de 2014.

g- República del Paraguay

-Constitución de la República del Paraguay.

-Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/residencia/residencia-permanente-para-ciudadanos-del-mercosur

-Dirección Nacional de Migraciones de Paraguay. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/residencia/residencia-temporaria-para-ciudadanos-del-mercosur

-Ley N°3.565. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR.

-Ley Nº 3578. Aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

-Ley N° 6.984 de Migraciones.

h- República del Perú

-Decreto Legislativo N° 1350 Ley de Migraciones.

-Legalizaciones y apostillas en Perú. Disponible en https://www.gob.pe/es/institucion/rree/tema/legalizaciones-y-apostillas

-Migraciones Ley y Reglamento. Decreto Legislativo N° 1130.

-Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.pe/12927-cambiar-calidad-migratoria-residente-cambiar-a-calidad-migratoria-por-acuerdos-mercosur

-Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.gob.pe/12921-cambio-de-calidad-migratoria-temporal-solicitar-cambio-de-calidad-migratoria-a-residencia-temporal-por-acuerdo-mercosur

i- República Oriental del Uruguay

-Constitución de la República Oriental del Uruguay.

-Decreto Ley N°15.441/1983. Fijación de normas para legalizar documentos extranjeros.

-Decreto N° 394/2009. Reglamentación de la ley Nº 18.250. Ley de migraciones.

-Decreto N° 136/018.Obligación de toda persona que solicite la residencia en territorio nacional, de acreditar tener vigentes las vacunas que integran el certificado esquema de vacunación de Uruguay.

-Decreto N° 292/2020. Modificación del Decreto 136/018, relativo a las vacunas con las que deben contar los extranjeros que solicitan residencia.

-Decreto N° 45/023. Reglamenta el artículo 33 de la Ley N°18.250.

-Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia permanente MERCOSUR. Disponible en https://www.gub.uy/tramites/residencia-legal-permanente-mercosur#contenido-seleccion

-Dirección Nacional de Migración del Uruguay. Residencia temporaria MERCOSUR. Disponible en https://www.gub.uy/tramites/residencia-legal-temporaria-mercosur#contenido-seleccion

-Ley N°18.134/2007. Exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Parte del Mercosur.

-Ley N° 18.250/2008 Migraciones.

-Ley N° 17.927. Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

-Ley N°19.149/2013. Los documentos relativos a trámites migratorios expedidos por los Consulados extranjeros acreditados en la República serán considerados válidos.

-Ley N°19.254. Modificaciones a la Ley de Migraciones Nº 18.250. Obtención de residencia permanente a familiares de nacionales de los estados parte y asociados del MERCOSUR.

-Ley N°19.670/2018. Exención de legalización o apostilla para documentos electrónicos.

III-Fuentes Jurisprudenciales

A- Corte Internacional de Justicia (CIJ)

- *Affaire Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Deuxième phase: arrêt, Recueil, 1955.

B- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)

- Opinión Consultiva N°2/1982 OC-2/82 del 24 de setiembre de 1982. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la convención americana sobre derechos humanos (arts. 74 y 75),* solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Opinión Consultiva N°4/1984 OC04/84 de 19 de enero de 1984. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Serie A. No. 4, solicitada por el Gobierno de Costa Rica.

-Opinión Consultiva N°6/1986 OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,* solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

- Opinión Consultiva N° 18/2003 OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. *Condición jurídica y derechos de los trabajadores migrantes indocumentados*, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

- Opinión Consultiva N° 21/2014 OC- 21/14 de 19 de agosto de 2014. *Derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración y/o la necesidad de protección internacional*, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

- Resolución del 18 de agosto de 2000. *Asuntos Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales*.

- Sentencia de 29 de julio de 1988. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo.* Serie C No. 4.

- Sentencia de 30 de mayo de 1999. *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. S*erie C, No. 52,

- Sentencia de 6 de febrero de 2001. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas*. Serie C, No. 74.

- Sentencia de 31 de agosto de 2004. *Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 111.

- Sentencia de 8 de septiembre de 2005. *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Demanda de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C, No. 130.

- Sentencia de 15 de junio de 2005. *Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 124.

- Sentencia de 6 de agosto de 2008. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 184.

- Sentencia de 7 de julio de 2009. *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 201.

- Sentencia de 26 de mayo de 2010. *Manuel Cepada Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No. 213.

- Sentencia de 23 de noviembre de 2010. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C Nº 218.

- Sentencia de 28 de noviembre de 2012. *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 257.

- Sentencia de 25 de noviembre de 2013. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C Nº 272.

- Sentencia de 23 de agosto de 2018. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Serie C No.359.

C- Corte Permanente de Arbitraje (CPA)

- *Canevaro*, La Haya, 3 de mayo de 1912.

D- Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI)

- *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, Ser. B, no. 4, 1923.

- *Questions de l'acquisition de la nationalité polonaise*, Ser. B, no. 7, 1924.

- *Échange des populations grecques et turques*, Ser. B, no. 10, 1925.

E- Tribunal Arbitral "Ad Hoc" de MERCOSUR (TAHM) y Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM)

- Laudo TAHM, Asunción, 29 de septiembre de 2001. C*ontroversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo"*.

- Laudo TAHM, Montevideo, 6 de septiembre de 2006. *Controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay"*.

-Laudo TPRM 1/2005. Asunción, 20 de diciembre de 2005. *Recurso de revisión presentado por la República Oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral Ad Hoc de 25.10.2005 en la controversia "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedente de Uruguay"*.

F- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

-Sentencia de 12 de febrero de 1974, *Sotgiu,* 152/73.

-Sentencia de 1 de febrero de 1979, *Knoors,* 115/78.

-Sentencia de 31 de enero de 1984, *Luisi e Carbone contra Ministerio del Tesoro*, 286/82 y 26/83.

-Sentencia de 13 de febrero de 1985, *Gravier c. Ville de Liege*, 293/83.

-Sentencia de 30 de mayo de 1989, *Allúe,* 33/88.

-Sentencia de 31 de marzo de 1993, *Kraus*, C-19/92.

-Sentencia de 30 de noviembre de 1995, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano,* C-55/94.

-Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Rudy Grzelczyk/Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvaine-La Neuve,* C-184/99.

-Sentencia de 11 de octubre de 2001, *Khalil e a.,* C-95/99 a C-98/99 y C-180/99

-Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast y R. /Secetary of State for the Home Department,* C-413/99.

-Sentencia de 29 de abril de 2004, *Orfanopoulus/Land Baden-Württemberg,* y *Oliveri/ Land Baden-Württembergk,* asuntos acumulados C-482/01 y C-439/01.

-Sentencia de 7 de junio de 2007, *Comisión/Países Bajos,* C-50/60.

-Sentencia de 4 de junio de 2009, *Athanasios Vatsouras (asunto C-22/08), Josif Koupatantze (asunto C-23/08) / Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08.

-Sentencia de 23 de febrero de 2010, *Maria Teixeira / London Borough of Lambeth, Secretary of State for the Home Department,* C-480/08.

-Sentencia de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann / Freistaat Bayern*, C-135/08.

-Sentencia de 13 de abril de 2010, *Nicolas Bressol y otros / Gouvernement de la Communauté française*, C-73/08.

G- Tribunales Nacionales

-Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial, Sala Tercera. Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires. Argentina. Sentencia de 22 de agosto de 2017. *C. Q., W. a. y otros c/ Asociación de Futbol Argentino y otros s/ amparo.*

- Corte Suprema de Chile, Sala Penal, Caso "Molco", Rol Nº 559-2004, 13 de diciembre de 2006.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Poder Judicial de la Nación Argentina. Caso "Huang", 7 de diciembre de 2021.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Poder Judicial de la Nación Argentina. Caso "Rojas", 7 de diciembre de 2021.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Poder Judicial de la Nación Argentina. Caso "Solis Laime", 21 de diciembre de 2021.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Poder Judicial de la Nación Argentina. Caso "Maldonado Ruiz Díaz", 21 de diciembre de 2021.

- Juzgado Federal de 1ª Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y Contencioso Administrativo de Posadas. Justicia Federal de Corrientes. Argentina. Sentencia de 15 de noviembre de 2004. Juez José Luis Casals. *Melgarejo, Javier Ezequiel s/amparo*. Expte. Nº 261/04 (Inédito).

- Suprema Corte de Justicia de Uruguay. Caso "Sabalsagaray Curutchet, Blanca Stela". Denuncia Excepción de inconstitucionalidad arts. 1, 2 y 4 de la Ley N° 15.848. IUE - 97 – 397/2004.

- Tribunal Constitucional de Chile. Rol Nº 1.288-2008, 25 de agosto de 2009.

H- Superior Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (STJCA)

-Sentencia de 24 de marzo de 1997. *Acción de incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela*. Proceso 3-AI-96.
- Sentencia de 20 de junio de 1997. *Acción de incumplimiento interpuesta por la República de Venezuela contra la República del Ecuador.* Proceso 2-AI-96.
- Sentencia de 8 de diciembre de 1998, *Acción de incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República de Colombia.* Proceso 03-AI-97.

IV-Sitios WEBS

- *Alianza del Pacífico (AP).* Disponible en https://alianzapacifico.net/

-*Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).* Disponible en http://www.aladi.org/

-*Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*. Disponible en www.acnur.org/

-*Comisión de Asuntos Migratorios (CAM) de la Organización de Estados Americanos (OEA)*. Disponible en https://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-3_Asamblea.asp

-*Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Disponible en https://www.cepal.org

-*Comunidad Andina (CAN)*. Disponible en http://www.comunidadandina.org/

-*Conferencias Suramericanas sobre Migraciones (Proceso Lima)*. Disponible en https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm
https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales/conferencia-suramericana-de-migraciones

-*Conferencia Regional sobre Migración (CRM)*. Disponible en https://crmsv.org/

-*Consejo de Europa*. Disponible en http://www.coe.int/

-*Dirección General de Migración del Estado Plurinacional de Bolivia (DIGEMIG)*. Disponible en http://www.migracion.gob.bo/index.php/node/194

-*Dirección Nacional de Migraciones Argentina. Compromisos Internacionales*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales

-*Dirección Nacional de Migraciones Paraguay*. Disponible en https://www.migraciones.gov.py/

-*Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur/estatuto-de-ciudadania-del-mercosur

-*Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM)*. Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/ y https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur

-*Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL)*. Disponible en http://www.iadb.org/intal/

-*Mecanismos de Consulta Interestatales sobre Migración*. Disponible en https://www.iom.int/es/mecanismos-de-consulta-interestatales-sobre-

migracion#:~:text=Los%20Mecanismos%20de%20Consulta%20Interestatales,en%20el%20campo%20de%20la

-*Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Disponible en http://www.mercosur.int/

-*Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y culto (Argentina)*. Disponible en http://www.mrecic.gov.ar/

-*Ministerio de Relaciones Exteriores (Bolivia)*. Disponible en http://www.rree.gob.bo/

-*Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil)*. Disponible en http://www.itamaraty.gov.br/

-*Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile)*. Disponible en http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/edic/base/port/home.php

-*Ministerio de Relaciones Exteriores (Paraguay)*. Disponible en http://www.mre.gov.py/es/inicio_es.asp

-*Ministerio de Relaciones Exteriores (Uruguay)*. Disponible en http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001

-*Organización de las Naciones Unidas (ONU)*. Disponible en http://www.un.org/es/

-*Organización de los Estados Americanos (OEA)*. Disponible en http://www.oas.org/es/

-*Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Disponible en http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm

-*Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*. Disponible en www.oimconosur.org/

-*Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR)*. Disponible en https://www.parlamentomercosur.org/

-*Portal de Datos sobre Migración. Una perspectiva global. Datos migratorios en América del Sur. Disponible en* https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur

-*Programa de Migración y el Desarrollo (MiDE) secretaría técnica de la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM) de la OEA*. Disponible en https://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/cpo_MIDE_02.asp

- *Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM)*. Disponible en https://www.iom.int/es/red-iberoamericana-de-autoridades-migratorias-riam
https://www.red-iam.org/es
https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales/red-iberoamericana-de-autoridades-migratorias

-*Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Disponible en CANO LINARES, María de los Ángeles

-*Unión Europea (UE)*. Disponible en http://europa.eu/index_es.htm