

# Integración Regional & Derechos Humanos / Revista Regional Integration & Human Rights / Review

Año X – Nr. 1 – 1º semestre 2022



Cofinanciado por el  
programa Erasmus+  
de la Unión Europea



# Integración Regional & Derechos Humanos /Revista Regional Integration & Human Rights /Review

Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet  
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Segunda época  
*Antigua Revista Electrónica de la Cátedra Jean Monnet*  
(2013 - 2019)

Año X – N° 1 – Primer semestre 2022

**ISSN: 2346-9196**

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)  
Buenos Aires - Argentina  
[revistairydh@derecho.uba.ar](mailto:revistairydh@derecho.uba.ar)

Se permite la copia o redistribución parcial de la presente obra exclusivamente haciendo referencia a la revista, con indicación del nombre, número, año de publicación, nombre del autor o autora y nombre del artículo original, indicando asimismo la fuente con un hipervínculo operativo que conduzca al sitio web oficial de la revista. Asimismo, debe dejarse constancia de cualquier cambio que se haya introducido al contenido. Fuera de este supuesto, la revista se reserva todos los derechos.

Por consultas dirigir la correspondencia epistolar o digital a las direcciones indicadas.

# LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL MERCOSUR: LOGROS Y DESAFÍOS DEL ESTATUTO DE CIUDADANÍA DEL MERCOSUR

María Carolina Ferreira da Silva<sup>1</sup>

---

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 29 de mayo de 2022

## Resumen

En 2021, durante las celebraciones del 30º aniversario de la creación del Mercosur, se hizo pública la versión consolidada del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, documento que compila una serie de derechos de los cuales los ciudadanos de los Estados Miembros del bloque son titulares. Entre estos derechos se destacan aquellos relacionados con la circulación de personas por el territorio del bloque. El presente trabajo analizará hasta qué punto la libre circulación de personas se presenta como una premisa de la construcción de una ciudadanía regional dentro del Mercosur. A partir de una revisión bibliográfica y del análisis de la normativa del bloque sobre el tema, se propone que la libre circulación dentro del bloque es esencial no sólo para la construcción de una ciudadanía regional, sino también para la consolidación del proyecto de integración en su conjunto, tanto en sus aspectos sociales como económicos.

*Palabras clave: Mercosur - Migración - Libre circulación - Ciudadanía regional.*

**Title:** FREE MOVEMENT OF PERSONS IN MERCOSUR: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES OF THE MERCOSUR CITIZENSHIP STATUTE.

## Abstract

In 2021, during the celebrations of the 30th anniversary of the creation of Mercosur, the consolidated version of the Mercosur Citizenship Statute (Estatuto

---

<sup>1</sup> Abogada (Universidade de São Paulo, Brasil) (Université Jean Moulin Lyon 3, Francia). Consejera legal en Comercio internacional (Brasil). Consejera legal en Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Brasil).

de Ciudadanía del Mercosur) was published, a document that compiles a series of rights of which the citizens of the Member States of the bloc are holders. Among these rights, those related to the movement of persons through the territory of the bloc stand out. This paper will analyze to what extent the free movement of persons is a premise for the construction of a regional citizenship within Mercosur. Based on a bibliographic review and on an analysis of the bloc's regulations on the subject, it is proposed that free movement within the bloc is essential not only for the construction of a regional citizenship, but also for the consolidation of the integration project as a whole, both in its social and economic aspects.

*Keywords: Mercosur - Migration - Free movement - Regional citizenship*

## **I. Introducción**

Creado en 1991 mediante el Tratado de Asunción, el Mercosur cuenta actualmente con cinco Estados miembros: sus cuatro miembros fundadores, a saber, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, y la República Bolivariana de Venezuela. En términos de dimensión, el bloque tiene una población total de aproximadamente 295 millones de personas que viven en un territorio de aproximadamente 14,8 millones de kilómetros cuadrados<sup>2</sup>.

Como es sabido, las condiciones sociales, económicas y políticas de los países que componen el bloque son muy variadas. En este contexto de diversidades, el movimiento de personas es una dinámica constante y relevante. Motivados, sobre todo, por la búsqueda de mejores condiciones, los habitantes del bloque abandonan sus países de origen para dirigirse a otros países de la región, con el objetivo de establecer su residencia temporaria o permanente en los países de destino, conformando así la llamada dinámica migratoria intrarregional.

---

<sup>2</sup> Según la web oficial del Mercosur, la población total es de 295.007.000 habitantes y el territorio de 14.869.775 km<sup>2</sup>. Consultado el: 18/04/2022.

A pesar de que la migración en la región latinoamericana es un fenómeno histórico, es evidente que en los últimos años dichas migraciones intrarregionales han adquirido una mayor intensidad. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la migración de la población de América Latina y el Caribe es compleja debido a la diversidad de factores que la estimulan y caracterizan<sup>3</sup> Según el Informe Migratorio Sudamericano de marzo de 2020, que reporta datos recogidos hasta diciembre de 2019, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración intrarregional ha crecido a un ritmo mayor que la migración hacia países más desarrollados, y la población migrante intrarregional corresponde a cerca del 80% del total de migrantes presentes en la región latinoamericana<sup>4</sup>.

Específicamente en el contexto del Mercosur, la cuestión migratoria ha tomado contornos más profundos desde el principio de la crisis humanitaria que vive el Estado venezolano. El ACNUR clasificó la crisis de Venezuela como la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud a nivel mundial<sup>5</sup>. Según informe de la OEA, cerca de 5 mil venezolanos huían de su país diariamente antes de la pandemia<sup>6</sup>. Según la OIM, se estima que aproximadamente 4.6 millones de venezolanos residen en países de América Latina y Caribe<sup>7</sup>. En Brasil, el mayor país integrante del Mercosur, se estima que entre enero de 2017 y enero de 2022 entraron en el país 689.694 inmigrantes

---

<sup>3</sup> CEPAL (2006). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Accesible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4206-migracion-internacional-derechos-humanos-desarrollo>, p. 27.

<sup>4</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020) Informe Migratorio Sudamericano N°3. Accesible en: [https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Tendencias\\_Migratorias\\_en\\_n\\_America\\_del\\_Sur\\_Marzo\\_Final.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Tendencias_Migratorias_en_n_America_del_Sur_Marzo_Final.pdf).

<sup>5</sup> Fuente de datos: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

<sup>6</sup> Fuente de datos: [https://www.oas.org/fpdb/press/OEA\\_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf](https://www.oas.org/fpdb/press/OEA_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf)

<sup>7</sup> Fuente de datos: <https://dtm.iom.int/reports/argentina-%E2%80%94informe-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-11-diciembre-2021>

venezolanos, de los cuales el 45% se quedó en Brasil y el 35% salió hacia otros países<sup>8</sup>.

La crisis sanitaria desencadenada por la pandemia del nuevo coronavirus se ha convertido en un nuevo reto para la circulación de personas, tanto a nivel regional como mundial. Según datos de la CEPAL, en 2020, año en que la Organización Mundial de la Salud declaró la existencia de una emergencia sanitaria internacional, la movilidad intrarregional en América Latina se estimó en 40 millones de personas<sup>9</sup>. En este contexto, en el que los Estados han adoptado diversas medidas para cerrar las fronteras y contener los flujos migratorios, se han exacerbado las vulnerabilidades a las que está expuesta la población migrante.

Teniendo en cuenta algunos de los contornos fácticos de los movimientos migratorios intrarregionales, se propone, en primer lugar, un análisis de algunos de los principales marcos normativos del Mercosur en esta materia. A continuación, se discutirá la relación entre la circulación de personas y la construcción de una ciudadanía regional. Por último, serán analizados algunos de los retos a los que se enfrenta el Mercosur y que dificultan la consolidación de una política regional de libre circulación de personas.

## **II. Evolución de la normativa del Mercosur en materia de circulación de personas**

El mencionado Tratado de Asunción, marco normativo inicial del bloque, se destaca por su carácter eminentemente económico. La lectura de sus disposiciones revela que, en un primer momento, el proyecto no se propuso la consolidación de una integración social, centrando sus esfuerzos casi

---

<sup>8</sup>Fuente de datos: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jan2022-mod2-v5.pdf/view>

<sup>9</sup> CEPAL (2020). *Informe "Los efectos del COVID 19: Una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. Accesible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618_es.pdf) .

únicamente en el desarrollo de un proyecto de integración económica. Como señala MALAMUD (2005: p. 423), el Tratado de Asunción se abstuvo de tratar las instituciones políticas y guardó silencio sobre las agendas sociales, privilegiando los aspectos económicos y comerciales. Específicamente sobre la libre circulación de personas, a pesar de la ausencia de una declaración expresa en el artículo primero del Tratado, que prevé "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países", autores como SALZMANN (2012: p.12) señalan que el objetivo de la libre circulación de personas estaría presente, implícito al concepto de mercado común.

Poco a poco, la agenda social fue ganando fuerza en el ámbito normativo del Mercosur, a partir de la percepción de los agentes de la integración de que el desarrollo del bloque sólo sería posible si se basaba en una lógica inclusiva, democrática, fundada en los derechos humanos y dirigida, en definitiva, a los ciudadanos de los países miembros. En 1998, se firmó el Protocolo de Ushuaia<sup>10</sup> sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, Bolivia y Chile, que consolida el mantenimiento de la democracia como pilar del proyecto de integración. Cabe mencionar que el Estado venezolano está suspendido del bloque en virtud del artículo 5, párrafo 2, del mencionado Protocolo. En 2005, se produjo otro importante avance normativo con la firma del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur, un instrumento que confirma el compromiso del bloque con la promoción y el respeto de los derechos humanos.

En lo que respecta específicamente a la migración, el bloque también ha logrado éxitos en materia de regulación. En 1993, se aprobó el Acuerdo de Recife<sup>11</sup>, que propone un control fronterizo integrado entre los países del Mercosur. Este acuerdo es significativo en la medida en que lleva las políticas

---

<sup>10</sup> Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Accesible en: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>.

<sup>11</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/93: Acordo para a aplicação dos controles integrados na fronteira entre os países do Mercosul denominado "Acordo de Recife". Accesible en: [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0593p.asp#ACORDO\\_](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0593p.asp#ACORDO_).

de control de fronteras, tradicionalmente asignadas a la esfera nacional y a la soberanía de los Estados, a la esfera regional.

Ya en los años 2000, mediante la Decisión 28/02 del Consejo del Mercado Común (CMC), órgano originario del Mercosur con poder de decisión, se aprobaron las firmas de los acuerdos de regularización migratoria y de residencia de nacionales<sup>12</sup>. Nótese que hay cuatro acuerdos, siendo uno destinado a la regularización migratoria interna de los ciudadanos del Mercosur; uno destinado a la regularización migratoria interna de los ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile; uno destinado a la residencia para los nacionales de los Estados Parte del Mercosur y, finalmente, uno destinado a la residencia para los nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile. A efectos de este trabajo, nos centraremos en los Acuerdos de Residencia, vigentes desde 2009, dado que gran parte de sus disposiciones se reproducen en los Acuerdos de Regularización de la Migración, que actualmente no están en vigor.

A partir de la entrada en vigor de los Acuerdos de Residencia, los nacionales de un Estado Parte tienen derecho a solicitar una residencia temporaria de hasta dos años en el país de destino, sin necesidad de indicar qué actividad pretenden desarrollar, siendo suficiente su nacionalidad de un país firmante del Acuerdo. También se concede el derecho de residencia permanente mediante la presentación de una solicitud dentro de los 90 días anteriores a la expiración de la residencia temporaria. Una vez residente en el país de destino, el extranjero tiene derecho a la igualdad de trato en relación con los nacionales del país receptor, tanto en lo que respecta a las condiciones de trabajo como a los derechos civiles, sociales y económicos en general. Según los datos de la OIM para el período 2015-2018, el número de residencias concedidas a través de los Acuerdos de Residencia en los dos mayores países miembros del Mercosur, Brasil y Argentina, fue de 152.978 y 838.748, respectivamente

---

<sup>12</sup>MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/02: Acuerdos emanados de la XXII Reunión de ministros del interior del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Accesible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2802p.asp>.

<sup>13</sup>.Nótese que, en los flujos migratorios intrarregionales del Mercosur, Brasil y Argentina se destacan como países receptores.

En términos institucionales, los debates que tuvieron lugar entre 2002 y 2003 en el ámbito del Mercosur dieron lugar a la creación de un foro institucional dedicado al estudio y análisis de la agenda migratoria a nivel regional, el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM).

En 2004, a través de la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios<sup>14</sup>, en un significativo avance, el Mercosur trató la agenda migratoria como una agenda de derechos humanos, estableciendo el compromiso de los Estados miembros de promover los derechos de los migrantes, de acuerdo con los tratados internacionales en la materia. La Declaración aborda tanto la migración intrarregional como la extrarregional y, específicamente con respecto a la migración dentro del bloque, establece el compromiso de reforzar las iniciativas para facilitar y regular los flujos migratorios entre los países de la región. Entre los importantes logros consolidados en esta Declaración, se destaca el enfoque de la migración como una cuestión de derechos humanos, y no como una cuestión de seguridad del Estado, e incluso la Declaración condena las prácticas de xenofobia, las deportaciones masivas o en grupo, las detenciones sin motivos legales y el tratamiento de la irregularidad migratoria como un delito penal.

También en 2004, en el ámbito institucional, cabe destacar la creación de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH) creada por la Decisión n° 40/04<sup>15</sup>. La RAADH es un órgano especializado en la agenda de los derechos humanos y cuenta con instrumentos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en sus debates. Entre los principales logros

---

<sup>13</sup>OIM (2020) Informe Migratório Sudamericano N°3. Accesible en: [https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Tendencias\\_Migratorias\\_e\\_n\\_America\\_del\\_Sur\\_Marzo\\_Final.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Tendencias_Migratorias_e_n_America_del_Sur_Marzo_Final.pdf), p. 4.

<sup>14</sup>Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. Accesible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf>.

<sup>15</sup>MERCOSUL/CMC/DEC. N° 40/04: Criação da reunião de altas autoridades sobre direitos humanos do Mercosul. Accesible en: <http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/documentos/normativa/>.

de la RAADH está la iniciativa "Niñ@ sur", dedicada a proteger y promover los derechos de los niños y adolescentes migrantes en la región. A partir de esta importante iniciativa en el ámbito de la movilidad humana, en el año 2011 se solicitó la Opinión Consultiva 21 "Derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración y/o la necesidad de protección internacional" ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A través de esta solicitud, los Estados Miembros del Mercosur se presentaron colectivamente ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, demostrando una posición de consenso, y su acción conjunta culminó con el reconocimiento por la Corte de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, un grupo que históricamente enfrenta situaciones de vulnerabilidad y violaciones de derechos.

En 2019, mediante la Decisión N° 02/19, el CMC aprobó el texto del denominado Acuerdo Operativo para la Implementación de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria entre los Estados Partes del Mercosur, que reconoce en su preámbulo "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 de personas"<sup>16</sup>. Aunque el Acuerdo aún no ha entrado en vigor, su redacción señala la profundización de la cooperación regional en materia de migración e intercambio de información.

Finalmente, en 2021, año de celebración del 30º aniversario del bloque, se publicó el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur<sup>17</sup>. Los fundamentos de este diploma normativo se originaron en la Decisión del CMC 64/10, que, como se indica en su primer artículo, estableció "un plan de acción para la creación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del Mercosur"<sup>18</sup>. El segundo artículo establece que el Estatuto consiste en un conjunto de derechos y beneficios

---

<sup>16</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 02/19: Acordo Operativo para a Implementação de Mecanismos de Intercâmbio de Informação Migratória entre os Estados Partes do Mercosul. Accesible en: [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC\\_002\\_2019\\_p.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_002_2019_p.pdf) .

<sup>17</sup>Estatuto da Cidadania. Accesible en: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercopol/>.

<sup>18</sup>MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10: Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação. Accesible en: [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC6410\\_p.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC6410_p.pdf) .

fundamentales para los nacionales de los Estados miembros del Mercosur y se basará en la aplicación de una política de libre circulación de personas en la región y de igualdad de derechos para los nacionales de los Estados miembros.

Cuando se emitió la mencionada Decisión 64/10 del CMC, no se podía prever el difícil contexto en el que se celebraría el 30º aniversario de la firma del Tratado de Asunción. Entre 2010 y 2021 el bloque atravesó crisis políticas y presupuestarias, y el proyecto integracionista se vio directamente afectado por las derivas autoritarias de los gobiernos nacionales de algunos de los Estados Miembros, por las posturas aislacionistas nacionales, por la falta de consenso en los ámbitos de decisión regionales y por la limitación en la asignación de recursos. En los últimos años, además de los problemas estructurales que ya enfrentaba el bloque, con la nueva pandemia del coronavirus, los Estados Partes y sus poblaciones han tenido que enfrentar una crisis sanitaria sin precedentes que ha sacudido fuertemente la dinámica social y económica no sólo de América Latina, sino del mundo entero. Sin embargo, en una demostración de resistencia, el bloque consiguió publicar a tiempo su Estatuto de Ciudadanía.

En términos generales, puede decirse que el Estatuto representó en gran medida la recopilación de derechos que ya estaban previstos en otros instrumentos normativos anteriores. Se divide en diez grandes ejes, a saber, (i) Circulación de Personas, (ii) Integración Fronteriza, (iii) Cooperación Judicial y Consular, (iv) Trabajo y Empleo, (v) Seguridad Social, (vi) Educación, (vii) Transportes, (viii) Comunicaciones, (ix) Protección del Consumidor, y (x) Derechos Políticos y Acceso de los Ciudadanos a los Órganos del Mercosur. A efectos de este trabajo, se destacará el primer eje, relativo a la circulación de personas.

En este sentido, a pesar de la aspiración inicial esbozada en la Decisión 64/10 de aplicar una política de libre circulación de personas en la región, cabe mencionar que dicho objetivo aún no se ha alcanzado. De la lectura del Estatuto en su versión actual, se concluye que el Estatuto no aporta grandes innovaciones en relación con la normativa anterior en la materia. A pesar de que, en términos de contenido, el Estatuto no es innovador, hay que reconocer que en términos de acceso a la información representa un logro, ya que proporciona información

sobre los derechos vigentes en el ámbito de la circulación de una manera esquematizada y directa, facilitando el acceso a las normas en cuestión. Además de los Acuerdos de residencia ya mencionados, el Estatuto también recurre a otras fuentes jurídicas como el Acuerdo de Facilitación de la Actividad Empresarial de Mercosur<sup>19</sup> y otras normas más relacionadas con aspectos documentales<sup>20</sup>.

Una vez presentados algunos de los importantes logros normativos e institucionales del Mercosur en materia de promoción y reconocimiento de los derechos humanos en general, y del movimiento de personas en particular, alcanzados hasta la publicación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, pasaremos a analizar brevemente la relación entre el movimiento de personas y la ciudadanía regional.

### **III. La circulación de personas y la construcción de una ciudadanía regional**

A efectos de definición, como bien define DÍAZ, el término ciudadanía se refiere a la titularidad de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales reconocidos por un sistema normativo (2014: p.104). Tradicionalmente, el concepto de ciudadanía está vinculado al de nacionalidad y cada Estado reconoce y establece los derechos que corresponden a sus nacionales.

Sin embargo, en medio de la evolución de los procesos de integración regional, siendo la Unión Europea el ejemplo más paradigmático, se ha desarrollado la noción de ciudadanía regional. NASCIMENTO (2021: p.147) recuerda que la ciudadanía regional no sustituye a la ciudadanía nacional,

---

<sup>19</sup>MERCOSUR/CMC/DEC. N° 32/04: Acuerdo para la facilitación de la actividades empresariales en Mercosur. Accesible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3204p.asp> .

<sup>20</sup>Nombradamente: Acuerdo de exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Partes del MERCOSUR; Acuerdo sobre documentos de viaje y de retorno de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados; Acuerdo sobre registro migratorio electrónico; Instalación de canales privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR e Resolución GMC N° 40/98 "Características comunes a las que deberán tender los pasaportes".

otorgada por cada Estado Parte a sus nacionales, sino que la complementa, proporcionando una serie de derechos y prerrogativas específicas a los ciudadanos del área regional.

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. En este sentido, la libre circulación de personas se revela como un elemento básico e indispensable de un ambicioso proyecto de integración regional. En términos esencialmente económicos, se puede interpretar que 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. Según el informe del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), "los procesos regionales han ido incorporando un régimen de protección de derechos que ha ido ampliando la noción inicial de 'trabajador' a 'ciudadano' en general"<sup>21</sup>.

En una perspectiva en la que la persona humana se sitúa como principal destinataria de los beneficios de la integración regional, la libre circulación de personas constituye un verdadero derecho, reconocido y protegido por los Estados Partes, dando prioridad a la promoción de la movilidad humana, independientemente de los motivos por los que las personas transitan por el territorio. Es acertado el entendimiento de VIEIRA Y COSTA (2019: p. 174) según el cual, en una región fuertemente marcada por intensos flujos migratorios, como es el Mercosur, es urgente la cooperación de los estados nacionales en la agenda de la movilidad humana, tanto para proteger los derechos de los migrantes, muchas veces expuestos a situaciones de vulnerabilidad social, como para fortalecer la ciudadanía regional.

---

<sup>21</sup>IPPDH (2016) *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Accesible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/serie-migracao-e-direitos-humanos/migracion-derechos-humanos-y-politica-migratoria-2/>, p. 30.

En concreto, sobre la construcción de una ciudadanía regional, hay que tener en cuenta algunos aspectos. Una vez reconocidos los derechos a nivel regional, los nacionales de los Estados Partes deben ver respetados, protegidos y promovidos estos derechos en todo el territorio del bloque, ya sea en su Estado de origen o en otro Estado Parte. En este sentido, 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. En este sentido, los Acuerdos de Residencia son prometedores, ya que establecen expresamente que los migrantes procedentes de un Estado Parte deben recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. Tal previsión fue, muy acertadamente, reproducida por el Estatuto de la Ciudadanía. Como bien observa BELTRAME DE MOURA (2018, p.114), a partir de la libre circulación, es posible el establecimiento de derechos comunes que beneficien a nacionales de Estados diversos, viabilizando, además, la conformación de una ciudadanía regional.

Además, la ciudadanía lleva consigo una carga de identidad y pertenencia. Según QUINTERO,

La identidad, entendida como integración cultural y establecimiento de un patrimonio cultural e histórico del MERCOSUR, conjuntamente con la participación de diferentes actores y movimientos de diferentes países representando distintas o las mismas ideas, es esencial no sólo para lograr una firme integración regional, sino para una ciudadanía del MERCOSUR que esté legitimada por la sociedad de los estados que integran el bloque (2021: p. 35).

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 bloque.

Teniendo en cuenta la estrecha relación entre la libre circulación de personas y la consolidación de una ciudadanía regional, analizamos a continuación los desafíos que el Mercosur aún debe enfrentar para lograr la conformación de una efectiva política migratoria regional de libre circulación de personas y la consolidación de una ciudadanía común.

#### **IV. Libre circulación de personas en el Mercosur: desafíos**

A pesar de los importantes avances del Mercosur en materia de regulación de las migraciones, no es posible afirmar que el bloque cuente actualmente con una política regional establecida en materia de libre circulación de personas. La entrada de un nacional de un Estado Parte en el territorio de otro Estado Parte del bloque sigue estando condicionada a los controles fronterizos estatales y regulada, en su mayoría, por normas nacionales. Los Acuerdos de Residencia, cuyas disposiciones fueron reproducidas por el Estatuto de la Ciudadanía, a pesar de representar un avance normativo relevante, no establecen la libre circulación de personas a nivel regional, ya que contemplan solamente la libertad de circulación bilateral entre el país de origen del individuo y el país de destino, no extendiéndose a los demás Estados Partes.

Como señalan BORGES Y BRASIL, al analizar la viabilidad de la construcción de una ciudadanía regional, los retos van más allá del ámbito jurídico-normativo, en la medida en que se busca la efectividad de las garantías de los derechos (2019: p. 150). Teniendo en cuenta la necesidad de consolidación de los derechos reconocidos, no sólo en el plano normativo, sino también en la realidad fáctica de cada ciudadano del Mercosur, hay que analizarse la existencia algunos factores que dificultan e incluso hacen inviable el establecimiento de una política regional estructurada que promueva el pleno cumplimiento del derecho a la libre circulación dentro del bloque.

Entre los aspectos estructurales del Mercosur, su carácter intergubernamental se revela como un reto para la plena aplicación de la libre circulación. Es necesario reconocer que, en integraciones regionales de carácter intergubernamental, la capacidad de decisión de las instancias regionales es extremadamente limitada, ya que está 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. En medio de situaciones de crisis, tal como la actual crisis humanitaria venezolana, que incrementó los flujos migratorios provenientes de ese país, se torna difícil la existencia de un consenso entre los gobiernos sobre la profundización de las políticas migratorias regionales y, en la ausencia de consenso, las iniciativas regionales más ambiciosas en materia de movilidad humana se paralizan. Como afirma NASCIMENTO, las voluntades de los miembros del Mercosur no siempre convergen hacia un objetivo común, lo que en última instancia puede incluso comprometer la eficacia y la aplicabilidad del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (2021, p. 143).

Sobre el contexto socioeconómico de los países que componen el bloque, las disparidades de desarrollo existentes son otro reto de gran importancia. La mayor parte de los flujos migratorios existentes en América Latina suponen la búsqueda de mejores condiciones de vida en otro territorio. Según la CEPAL, las asimetrías en el desarrollo afectan fuertemente a las economías de los países de la región y, asociadas a las tensiones sociales, influyen en los flujos migratorios, hasta el punto de que muchos individuos consideran la migración como única alternativa para enfrentar la situación de vulnerabilidad que viven en sus países de origen<sup>22</sup>. La entrada y la permanencia en los países de destino también son un reto, y muchos migrantes están sometidos a condiciones de empleo precarias precisamente por su vulnerabilidad. A las asimetrías socioeconómicas se suma la falta de armonización de las legislaciones nacionales en materia de circulación y permanencia de personas, generando disparidades en el tratamiento de los migrantes en cada Estado Parte del Mercosur, lo que dificulta enormemente la consolidación del derecho a la igualdad entre los ciudadanos en el ámbito regional.

---

<sup>22</sup> CEPAL (2006). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Accesible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4206-migracion-internacional-derechos-humanos-desarrollo>, p. 28.

Además, una política migratoria sólida que tenga por base la libre circulación exige una acción conjunta de largo plazo, y, en función del carácter intergubernamental, el pleno desempeño de esta eventual política se mantiene condicionado al nivel de proximidad entre los gobiernos nacionales. Mientras los gobiernos nacionales coincidan entre sí, se pueden desarrollar políticas más ambiciosas, sin embargo, en momentos de desalineación político-ideológica entre los gobiernos, como es el caso del momento actual que atraviesa el Mercosur, el bloque se paraliza.

Otra cuestión muy importante es la participación de la sociedad civil en el diseño de las directrices que guiarán una política regional de movilidad humana. Cualquier política de movilidad desarrollada sin participación popular sufriría de una falta de legitimidad democrática que, en última instancia, podría provocar reacciones xenófobas y discriminatorias. Cabe recordar que el Parlamento del Mercosur (Parlasur) se creó precisamente para cubrir este vacío de legitimidad democrática en el proceso de integración. Sin embargo, el bloque aún no ha logrado la plena implementación de las elecciones directas de los miembros del Parlasur, ni las decisiones del Parlamento se han hecho vinculantes para los demás órganos del Mercosur y para los Estados Miembros.

Las dificultades existentes en cuanto a la circulación de personas dentro de la región se hicieron aún más evidentes en medio de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del nuevo coronavirus. En ningún momento se estableció una política conjunta concreta a nivel regional para regular el movimiento de personas, en particular, o para combatir la pandemia, en general. Cada Estado Parte siguió sus propias directrices para establecer el cierre de las fronteras y su reapertura, en medio de una flagrante falta de cooperación o coordinación a nivel regional. Esta postura iba incluso en contra de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y de la lucha eficaz contra la propagación de la enfermedad. Como señala RAMOS, el efecto transnacional de las enfermedades desborda los límites de las fronteras nacionales, lo que exige la búsqueda de acciones coordinadas, evitando la "pérdida de eficacia" de los recursos empleados en la lucha contra la pandemia y evitando las acciones contradictorias (2020: p. 3).

## V. Reflexiones finales

Sin ninguna pretensión de agotar el tema, este trabajo pretendía contribuir a la reflexión sobre la construcción de una ciudadanía regional y la plena aplicación del derecho a la libre circulación.

Para ello, se destacaron los avances observados en relación a la evolución normativa e institucional que el Mercosur ha logrado en sus treinta años de existencia, con una creciente incorporación de normas que protegen la institucionalidad democrática y los derechos humanos, culminando con la reciente publicación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur.

Luego, a partir de una evaluación de los objetivos del proceso de integración, se argumentó que la plena ciudadanía regional, con igualdad de garantías y derechos, asegurada no sólo a nivel normativo, sino también en la práctica, sólo será posible en medio de una política regional de libre circulación intrarregional.

Por último, dado que la libre circulación de personas aún no es una realidad dentro del Mercosur, se expusieron algunos de los retos que el bloque aún debe superar para que el proyecto de integración avance.

De todo lo anterior se desprende que, aunque hay muchos retos por delante, no se puede dejar de considerar que se han producido avances tangibles, que ya están repercutiendo en la realidad de la población mercosureña. Queda ahora profundizar los logros alcanzados y, en este sentido, el Estatuto de Ciudadanía se revela como un instrumento prometedor, en la medida en que se declara expresamente como un instrumento dinámico, pasible de actualizaciones y avances a medida que el Mercosur avance en el reconocimiento de nuevos derechos.

## VI. Bibliografía

BELTRAME DE MOURA, A. (2018). *O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional?*. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 14 (2), p. 135-153.

- BORGES, R. M. Z. y BRASIL SALGADO, P. Z. (2019). *Cidadania Regional Sulamericana: desafios e perspectivas de um projeto decolonial de efetivação de direitos humanos*. Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas, v. 7 (3).
- DÍAZ, A. (2014). *Os múltiplos direitos e obrigações do cidadão do Mercosul*. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Año 2, (3), pp. (101-115). Accesible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5830238.pdf>
- MALAMUD, A. (2005). *Mercosur turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement*. Cambridge Review of International Affairs, volumen 18 (3), pp. (421-436).
- DO NASCIMENTO, V. H. A. (2021). *La contribución de los tribunales de los estados partes en el desarrollo del estatuto de la ciudadanía de Mercosur*. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, año 9 (17), pp. 142-161.
- PIZZOLO, C. (2014). *Panorama de la libre circulación de personas: Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*. Revista Electrónica Cátedra Jean Monnet, Año II (2), pp. 42-97,
- QUINTERO, D. V. (2021). *El desarrollo de una ciudadanía común en los procesos de integración regional: Mercosur*. Revista Integração Regional e Direitos Humanos, año IX (1) pp. 26-48.
- DE CARVALHO RAMOS, A. (2020). *Construindo Muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do covid-19*. En BAENINGER R., VEDOVATO L. R. Y NANDY S. (Coord.) Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19, pp.109-119. Campinas: NEPO/UNICAM.
- SALZMANN, A. C. (2012). *El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas*. Accesible en: <https://www.researchgate.net/publication/261793671>
- VIEIRA, L. K.; VOLCATO DA COSTA, V. (2019) *A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do direito do Mercosul, na temática migratória*. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, año 7 (14), pp. 172-197.