

# PAPELES DE MIGRACIÓN

# 05.



La llave hacia la regularidad migratoria en la región

## Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR



ABRIL 2023  
ISBN 978-987-48988-2-1



## Acerca de la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)

La Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) es una asociación civil sin fines de lucro fundada en 1973 para recibir a personas y familias que huían de Chile tras el golpe de Pinochet. Auspiciada por cinco iglesias protestantes históricas, su objetivo principal consiste en promover los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a través de la construcción de prácticas y normas que consoliden su integración en condiciones de justicia y equidad.



## NUESTRO TRABAJO

Mediante un equipo interdisciplinario, CAREF lleva adelante las siguientes grandes líneas de trabajo:

- Atención directa a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a través del Servicio Social y la Clínica Jurídica (esta última mediante convenio entre CAREF, el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires).
- Acciones de incidencia a través de la participación en redes e iniciativas colectivas nacionales, regionales e internacionales destinadas a promover políticas públicas que aseguren igualdad de derechos y oportunidades para personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.
- Actividades de formación y fortalecimiento para comunidades migrantes, asociaciones de base, áreas de gobierno involucradas en temáticas migratorias y redes de la sociedad civil.
- Investigaciones sobre temáticas migratorias y de asilo, orientadas por una perspectiva de derechos y definidas a partir de las preocupaciones institucionales de CAREF.
- Comunicación y campañas de sensibilización, difusión y promoción de derechos dirigidas a distintas audiencias.
- Archivo histórico y memoria, que conserva, organiza, sistematiza y pone en valor los expedientes que dan cuenta del trabajo realizado por CAREF, en especial por el Servicio Social.

Desde 2019, además de la sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CAREF cuenta con Puntos de Atención y Orientación (PAO) en Posadas y Puerto Iguazú (Misiones) y en San Salvador de Jujuy y La Quiaca (Jujuy). En 2021 se sumó un PAO en la Ciudad de Mendoza.

La Junta Directiva de CAREF, integrada por representantes de las iglesias (Evangélica Discípulos de Cristo, Evangélica del Río de la Plata, Evangélica Metodista Argentina, Evangélica Valdense del Río de la Plata y Evangélica Luterana Unida), define y orienta la política institucional.

CAREF recibe o ha recibido cooperación de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Pan para el Mundo (PPM/BFW), United Methodist Committee on Relief (UMCOR), Evangelical Lutheran Church in America (ELCA), la Iglesia Evangélica Valdense del Río de la Plata (con fondos "Otto per mille"), el Comité Católico contra el Hambre (CCFD), la Alianza Global contra la Trata de Mujeres (GAATW) y la Unión Europea (UE).



Comisión Argentina para  
Refugiados y Migrantes

En co-edicción con



### Investigación y redacción del informe

Ignacio Odriozola

### Dirección

Gabriela Liguori

### Equipo editorial

María Inés Pacecca

Lucía Wappner

Laura Carral

Celeste Farbman

### Diseño y diagramación

Florencia Zamorano



### Acerca de este número

Los veinte años transcurridos desde la firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur (2002) nos encontramos en un contexto desafiante que incluye sistemas migratorios tensionados por las dinámicas de la movilidad venezolana en la región, cierres de fronteras durante la pandemia por COVID-19, militarización de ciertos puntos de control migratorio, el auge de los discursos xenófobos y el aumento de medidas restrictivas a la libre circulación.

Realizado con la cooperación de Pan para el Mundo, este informe analiza el impacto del Acuerdo en las políticas migratorias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, con especial atención a la aplicación y los requisitos del criterio de regularización "nacionalidad Mercosur".



Odriozola, Ignacio

Veinte años del Acuerdo de Residencia del Mercosur : la llave hacia la regularidad migratoria en la región / Ignacio Odriozola. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes ; Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2023.

Libro digital, PDF - (Papeles de migración / Adela Gabriela Liguori ; 5)

Archivo Digital: [descarga](#)

ISBN 978-987-48988-2-1

1. Migración. 2. Derechos Humanos. 3. Mercosur. I. Título.

CDD 341.486

## Veinte años del Acuerdo de Residencia del Mercosur. LA LLAVE HACIA LA REGULARIDAD MIGRATORIA EN LA REGIÓN

### Resumen

Desde un enfoque técnico jurídico basado en la revisión de los marcos legales nacionales, en la información disponible en los portales gubernamentales y en el análisis de la doctrina existente, este informe analiza la relación jurídica entre el Acuerdo de Residencia del Mercosur y las políticas migratorias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Para ello, se revisa de manera literal e integral el Acuerdo, haciendo hincapié en su objetivo y en los requisitos mínimos que establece para el otorgamiento de una radicación. También se examina la jerarquía normativa que los Estados firmantes asignan al Acuerdo en el derecho interno y se analiza la aplicación del criterio de regularización "nacionalidad MERCOSUR" en el derecho vigente de los países de referencia. A continuación, se estudian los impedimentos a la permanencia en casos de ingreso irregular, así como las dispensas aplicables ante estas situaciones y las medidas establecidas durante la pandemia para garantizar canales de ingreso regular a personas nacionales del MERCOSUR. Por último, se proponen vías para resolver los obstáculos que derivan de los ingresos irregulares o por paso no habilitado en vista a los estándares internacionales y los acuerdos existentes, especialmente el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

### Agradecimientos

El autor agradece a Diego Acosta por sus aportes a la discusión sobre los regímenes de libre circulación de personas y a Francisco José Peralta por su colaboración y apoyo.

## I. INTRODUCCIÓN. ¿Migrantes invisibles o migrantes regulares?

Los acuerdos de libre circulación de personas constituyen un mecanismo conocido para dinamizar los procesos de integración regional y para fortalecer los vínculos comerciales, laborales y culturales entre los países involucrados (Módolo, 2010). Emergen como una importante faceta social para profundizar la unión preexistente entre vecinos y como la principal contraparte de las políticas económicas dentro del espacio regional (Mármora, 1997). Además, debido al número reducido de actores que participan en la concreción de estos acuerdos, pueden negociarse más rápida y fácilmente (Acosta, 2019), y al mismo tiempo constituir la restricción más significativa a la soberanía estatal en materia de admisión de personas no nacionales (Chétail, 2019).

Con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, los presidentes de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearon el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Posteriormente, a estos cuatro Estados Parte se adhirieron, en calidad de Asociados Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.<sup>1</sup> El propósito del MERCOSUR, en un principio, fue lograr la integración económica y la liberalización comercial mediante la libre circulación de los factores de producción. Sin embargo, "a poco de iniciado este proceso se advirtió que no era posible avanzar en la integración del bloque sin incluir la esfera social" (Alfonso, 2021: 13). Gracias a esta consideración, en la agenda regional se incluyó de manera expresa —aunque paulatina— el tema migratorio.

Finalmente, el 6 de diciembre de 2002, en el marco de la XXIII Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Brasilia, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (Estados Parte del MERCOSUR) y de Bolivia y Chile (Estados Asociados) reafirmaron "la voluntad política de fortalecer los vínculos fraternales que unen a nuestros países y de ampliar y profundizar la cooperación existente."<sup>2</sup> También firmaron dos instrumentos jurídicos idénticos cuya diferencia radicó en la membresía de los países firmantes al bloque regional: el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile (en adelante "Acuerdo de Residencia" o "Acuerdo"). A lo largo de este informe nos centraremos en el segundo de ellos, ya que abarca a los seis países que serán analizados.

1. Los países fueron incorporados mediante las siguientes Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC): Bolivia, N° 38/03, Chile N° 12/97, Colombia, N° 44/04, Ecuador, N° 43/04, Guyana, N° 19/15, Perú, N° 39/03 y Surinam, N° 21/15. Desde el 5 de agosto de 2017, Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del MERCOSUR, según la "Decisión sobre la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR".
2. Comunicado Conjunto de Presidentes del bloque emitido en ocasión de la XXIII Reunión del Consejo del Mercado Común, Brasilia, Brasil, 6 de diciembre de 2002, párr. 14.

El Acuerdo de Residencia busca garantizar la regularidad migratoria de las personas nacionales de un Estado firmante que desean radicarse en el territorio de otro, junto con una serie de derechos humanos como la igualdad, la reunificación familiar, la nacionalidad o la identidad, entre otros. Tal como señala Alfonso (2012:16), 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".

Cumplidos veinte años desde su firma, los méritos del Acuerdo son elocuentes. Casi el 80% de las personas migrantes en América del Sur son nacionales de un país de la región y, desde su entrada en vigor, en 2009, y hasta el año 2020, el Acuerdo ha solucionado la situación migratoria de casi 3.500.000 de personas, a las cuales se han otorgado residencias temporarias y permanentes (Foro Especializado Migratorio del Mercosur, 2021). No cabe duda que este instrumento se ha constituido en "una piedra fundamental hacia la consecución de la migración regular en la región" (OIM: 2018, 13).

Sin embargo, estas dos décadas también lo encuentran en un contexto desafiante, signado por sistemas migratorios tensionados por el aumento exponencial de la migración venezolana en la región, por el cierre de fronteras durante gran parte de la pandemia por COVID-19, por la militarización de ciertos puntos de control migratorio, por los crecientes discursos xenófobos y por el aumento de medidas restrictivas a la libre circulación. Todos estos factores, sin embargo, no desalentaron a la movilidad humana intrarregional. Más bien, se han constituido en elementos centrales detrás del significativo incremento de ingresos no registrados —especialmente durante 2020 y 2021— y de la creciente irregularidad migratoria (CAREF, 2022).

Mientras que los gobiernos de los Estados firmantes del Acuerdo de Residencia coinciden en que "un migrante irregular es un migrante invisible" (Declaración de la XIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2013:2), el vigésimo aniversario de este instrumento y el contexto regional resultan una ocasión oportuna para examinar su implementación puertas adentro de los países.

En las secciones a continuación, este informe analiza la relación jurídica entre el Acuerdo de Residencia y las políticas migratorias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Primero se propone una revisión literal e integral del Acuerdo de Residencia, haciendo hincapié en su objetivo y en los requisitos mínimos que establece para el otorgamiento de una radicación. Seguidamente, analiza la jerarquía normativa que los Estados firmantes asignan al Acuerdo en el derecho interno. Luego releva y examina la aplicación del criterio de regularización "nacionalidad MERCOSUR" en el derecho vigente de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. A continuación, se estudian los impedimentos a la permanencia en casos de ingreso irregular así como las dispensas aplicables ante estas situaciones, con especial atención a personas nacionales del MERCOSUR. Luego se analizan las medidas establecidas por los países de referencia durante la pandemia para garantizar canales de ingreso regular a personas nacionales del MERCOSUR. Posteriormente, se revisan las dispensas o mecanismos de regularización aplicables a nacionales del MERCOSUR que hubieran ingresado de manera irregular o por pasos no habilitados durante la pandemia. Por último, se proponen vías para

resolver los obstáculos que derivan de los ingresos irregulares o por paso no habilitado en vista a los estándares internacionales y los acuerdos existentes, especialmente el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

Vale destacar que este informe ofrece un enfoque estrictamente técnico jurídico basado en la revisión de los marcos legales nacionales de cada uno de los Estados de referencia, en la información disponible en los portales gubernamentales y en el análisis de la doctrina existente. De manera complementaria, también se ha recurrido a informes de organismos regionales e internacionales en materia migratoria.

## II. EL ACUERDO DE RESIDENCIA DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE

El Acuerdo de Residencia se constituyó como un hito para abrir nuevos caminos en la profundización del proceso de integración del MERCOSUR y en la trayectoria hacia la libre circulación de personas dentro del bloque.<sup>3</sup> En ese afán, como contracara de los obstáculos que debían sortear las personas nacionales del MERCOSUR para obtener una radicación —que solían resultar en situaciones de irregularidad migratoria— se elaboró un texto jurídico sencillo, accesible y con normas simplificadas, como analizamos a continuación.

En primer lugar, el Preámbulo reafirma el deseo de los Estados Partes del MERCOSUR de fortalecer y profundizar el proceso de integración regional, para lo cual es esencial una política de libre circulación de personas. Con eso en mente, confirma que uno de sus fines es “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región”.

Seguidamente, el artículo 1 del Acuerdo establece de manera concreta cuál es su objeto y cómo se logra, sin dejar espacio a la discrecionalidad de los Estados firmantes: “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 los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4 del presente”.

Conforme con el artículo 3, la vía de acceso a la residencia que establece el Acuerdo es aplicable a dos grupos de personas. En primer lugar, a los “nacionales de una Parte, que deseen establecerse en el territorio o de la otra, y que presenten ante la sede consular respectiva su solicitud de ingreso al país”. En segundo lugar, se aplica a quienes interesan a los fines de este informe, es decir, a 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”. El artículo 3 aclara que el procedimiento para esta última categoría “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”.

De este dispositivo pueden hacerse al menos tres comentarios:

**1. se refiere a quienes “se encuentren” en otro Estado Parte:** basta con la presencia física de una persona nacional del MERCOSUR en el territorio de otro Estado firmante, junto con su voluntad de permanecer allí (expresada a través de la solicitud de regularización pertinente) para que la persona sea alcanzada por el Acuerdo;

3. La pretensión de lograr el objetivo último de la libre circulación dentro del bloque regional, a pesar de los limitados pasos que se han dado en ese sentido, se reafirma en otros documentos vinculados al Acuerdo de Residencia, como en la Decisión CMC N° 18/08 - “Documentos de viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados”.

**2. la regularización es una regla que no admite excepciones:** la condición migratoria al ingresar no impide la ejecución del procedimiento de regularización; y

**3.** se exige a la persona del pago de multas u "otras sanciones más gravosas", extremos evidentemente dirigidos a quienes hayan ingresado al territorio de manera irregular, dado que en algunos ordenamientos jurídicos precisamente esta categoría de personas migrantes está sujeta a multas o a la expulsión de manera inmediata por haber ingresado por un paso no habilitado.

A continuación, el artículo 4 señala que la representación consular o los servicios de migración, según el caso, "podrán otorgar una residencia temporaria de hasta dos años" una vez presentada la documentación allí detallada. Es importante destacar 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.

En cuanto a la documentación que se deberá presentar, pueden dividirse en cuatro clases:

- documentos destinados a demostrar la identidad y nacionalidad de la persona migrante;
- certificados que demuestren la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales durante los cinco años anteriores a la solicitud de residencia;
- certificado médico, en caso de que lo exija la legislación interna del país en concreto y;
- comprobante de pago de tasa administrativa.

Con excepción de la solicitud de un certificado médico, el Acuerdo no deja ningún margen a los Estados firmantes para incorporar requisitos adicionales a los detallados. De hecho, como sostiene Juliana Bello, "[l]a característica sobresaliente del Acuerdo de Residencia es que introdujo una nueva y única categoría migratoria con base exclusiva en la nacionalidad" (Bello, 2015:38). La nacionalidad, y no otro, es el requisito distintivo por medio del cual el Acuerdo permite acceder a una residencia, y acreditar el ingreso regular a un Estado Parte no es un requisito exigible para su obtención.

Otros dos dispositivos importan para este análisis. Uno de ellos es el artículo 6, que refleja la primacía del Acuerdo sobre el derecho interno al establecer una clara transición entre el ordenamiento jurídico supranacional y el doméstico: 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." El otro es el artículo 11, que agrega que el Acuerdo será aplicado salvo que existan "normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes". Por lo tanto, a contrario sensu, los Estados Parte o Asociados no pueden aplicar normas que sean más gravosas para el disfrute de los derechos otorgados por el propio Acuerdo.

Cabe consignar que previo a la firma del Acuerdo no hubo objeción alguna respecto de los requisitos y dispositivos reseñados. Tal como consta en el Acta de la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR de noviembre de 2002, que decidió enviar el anteproyecto de Acuerdo de Residencia al Consejo del Mercado Común, nadie sugirió ningún tipo de reserva al instrumento. Al contrario, lo consideraron de manera unánime como "uno de los pasos más trascendentes dados desde el inicio del proceso de integración" (Acosta y Odriozola, 2022:30).

### III. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE RESIDENCIA

La puesta en funcionamiento del Acuerdo de Residencia implicó sortear factores de distinto orden, algunos propios de la dinámica regional y otros vinculados con particularidades políticas, normativas e institucionales de cada Estado (Bello, 2015). Revisar sucintamente este proceso permite re-significar la importancia de este instrumento y explicar ciertas divergencias en su implementación, relevantes para el desarrollo posterior de este informe.

Según el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (conocido como Protocolo de Ouro Preto y firmado el 17 de diciembre de 1994), 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.<sup>4</sup> Dado que el Consejo del Mercado Común (CMC), es decir, uno de estos órganos, fue el que adoptó el Acuerdo de Residencia mediante la Decisión N° 28, este instrumento debió ser aprobado por todos los Estados firmantes. En igual sentido, en sus artículos 14 y 15, el propio Acuerdo explica que su entrada en vigor depende de que los seis Estados firmantes comuniquen a Paraguay el cumplimiento de las formalidades internas necesarias para que ello ocurra. Asimismo, en tanto norma emanada del CMC, el Acuerdo tiene carácter obligatorio. Efectivamente, el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto establece que "Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país".

Luego del 6 de diciembre de 2002, cada uno de los países fue ratificando, aprobando, aceptando o internalizando el Acuerdo de Residencia, según sus respectivos procedimientos constitucionales: en 2004 lo hicieron Argentina y Bolivia; Brasil y Uruguay lo hicieron en 2005; mientras que Paraguay hizo lo propio en 2008.<sup>5</sup> Como veremos en el apartado siguiente, Chile emitió una nota al depositario aceptando el Acuerdo en 2005.<sup>6</sup> En cualquier caso, lo cierto es que el Acuerdo entró en vigor el 28 de julio del 2009, después de que Paraguay notificase y depositara su aprobación ante la Secretaría del MERCOSUR en Asunción y tiene carácter vinculante para sus Estados firmantes (OIM, 2018).

4. Protocolo de Ouro Preto, Capítulo IV - Aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

5. Argentina lo hizo mediante la Ley Nacional N° 25.902; Bolivia mediante la Ley N° 2831; Brasil a través del Decreto Legislativo N° 925 del 15 de septiembre de 2005; Uruguay mediante la Ley N° 17.927 y Paraguay mediante la Ley N° 3565.

6. De acuerdo con la información recabada, Chile aceptó el Acuerdo mediante la Nota N°195 de 2005 dirigida al depositario. Sin embargo, no lo ha incorporado mediante una ley. Si bien mediante el Oficio Circular N° 26.465 se instruyó su aplicación, lo cierto es que trata de una medida administrativa (como se analiza en el apartado cuarto de este informe). De la consulta formulada al repositorio legal de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, la búsqueda no arrojó resultados. Para profundizar en este aspecto, véase Bello, 2015, específicamente la nota al pie N° 98.

El complejo proceso de puesta en funcionamiento (surcado por las características jurídicas estructurales del MERCOSUR y por el diálogo entre el ordenamiento jurídico comunitario y el nacional de cada Estado) otorga un valor agregado al Acuerdo de Residencia. En rigor, existen múltiples ejemplos de acuerdos negociados en el marco del proceso de integración regional que, pasados los años desde su firma, no logran entrar en vigor.<sup>7</sup> En igual sentido, este complejo proceso revela el firme compromiso y la voluntad política de los gobiernos intervinientes por avanzar en la regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de derechos de las personas migrantes sudamericanas. Este objetivo, ratificado reiteradamente en espacios y foros multilaterales de gobernanza de las migraciones,<sup>8</sup> también permite confirmar la legitimidad y la plena vigencia jurídica del Acuerdo de Residencia. De hecho, 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.<sup>9</sup>

Sin embargo, este complejo proceso también explica por qué no existe una relación unívoca entre migración e integración regional, sino una vinculación compleja, caracterizada por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), persisten diversos obstáculos que dificultan el acceso a derechos de las personas migrantes. Entre ellos, la OIM señaló que ciertas normativas migratorias aún no habían incorporado el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" como un medio de regularización, en tanto que otras exigen requisitos legales que no están contemplados en el instrumento, como la acreditación de un ingreso regular al territorio de otro Estado Parte (OIM, 2018:51).

Entonces, en el vigésimo aniversario del Acuerdo de Residencia, cabe preguntarse si estas divergencias u obstáculos en el acceso a derechos persisten o si se han superado, y cómo cada uno de los Estados se ha adaptado para poner en práctica este instrumento en su legislación interna.

7. A modo de ejemplo, el "Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur", firmado el 16 de diciembre de 2004, aún se encuentra pendiente de entrar en vigor. En la misma situación se encuentra el "Acuerdo para la implementación de bases de datos compartidas de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados", firmado el 30 de junio de 2008 o el "Acuerdo modificatorio del acuerdo para la concesión de un plazo de noventa (90) días a los turistas nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados", firmado el 16 de diciembre de 2014.

8. Véanse, entre otros, la Declaración de Principios migratorios y lineamientos generales de las IX y X Conferencias Suramericanas de Migraciones (2009 y 2010), así como las declaraciones de cierre de la XIII y XIV Conferencias Suramericana sobre Migraciones (2013 y 2014).

9. "Los Estados Partes podrán en cualquier momento denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita dirigida al depositario, que notificará a las demás Partes. La denuncia producirá sus efectos a los ciento ochenta (180) días después de la referida notificación" (Acuerdo de Residencia, Art.16).

## IV. EL ACUERDO DE RESIDENCIA Y SU JERARQUÍA NORMATIVA EN EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS FIRMANTES

Desde un enfoque constitucional, este apartado examina la relación entre el derecho de integración, el derecho internacional y el derecho nacional en cada uno de los Estados firmantes del Acuerdo. Sin ánimo de agotar los debates alrededor de esta temática (Bergamaschine Mata Diz, 2005), el apartado explora el sentido y los alcances del Acuerdo (derivado de un proceso de integración regional) en los ordenamientos jurídicos internos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, de modo de comprender la relación de jerarquías normativas entre dicho instrumento y las leyes migratorias nacionales.

En Argentina, la Constitución Nacional establece en el artículo 75 (24) que se delega en el Congreso de la Nación la aprobación de "tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales" y se aclara que "[l]as normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes". Además, la aprobación de dichas normas requiere "la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara". El Acuerdo de Residencia fue aprobado por el Congreso el 9 de junio de 2004, mediante Ley N° 25.902 y con la mayoría absoluta constitucionalmente exigida.<sup>10</sup> Por lo tanto, siguiendo lo estatuido por la Constitución Nacional, la Ley N° 25.902 tiene jerarquía superior a cualquier otra ley en materia migratoria.

En cuanto a Bolivia, la Constitución Política establece en su artículo 13.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 esa línea, el artículo 256 agrega que aquellos instrumentos en la materia, ratificados por el Estado, que garanticen derechos más favorables que el texto constitucional, se aplican de manera preferente.<sup>11</sup> El artículo 410.II es más preciso aún, al explicar el orden de prelación de jerarquías normativas, donde la Constitución es la "norma suprema" y le siguen, con valor supralegal, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y "las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país".<sup>12</sup> El establecimiento del bloque constitucional ha sido validado por el Tribu-

10. Argentina, Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, Período de Sesiones 122°, 12° Reunión, 10° Sesión Ordinaria, 9 de junio de 2004, p. 1584 y 1776.

11. Por su parte, el artículo 256 del texto constitucional agrega que "Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables".

12. El artículo 410.II no deja margen a reinterpretaciones, al indicar que "La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales. 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena. 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes"

nal Constitucional Plurinacional en numerosos pronunciamientos.<sup>13</sup> El Acuerdo de Residencia fue aprobado e incorporado al derecho interno por el entonces Congreso Nacional - actual Asamblea Legislativa Plurinacional -, mediante Ley N°2.831 del 3 de septiembre de 2004, conforme con los procedimientos constitucionales, por lo cual tiene jerarquía superior a las leyes migratorias.

El caso de Brasil es diferente a los anteriores. La Constitución Política de 1988, vigente en la actualidad, prevé normas de interpretación pro homine y a favor de los derechos humanos.<sup>14</sup> Sin embargo, para examinar la jerarquía normativa de los instrumentos internacionales en el derecho interno, debe tenerse en cuenta la enmienda constitucional 45/2004, que tuvo su réplica en los pronunciamientos del Supremo Tribunal Federal,<sup>15</sup> 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. Ocurrido ello, el instrumento tendrá una jerarquía equivalente a la de las enmiendas constitucionales y, por lo tanto, superior a las leyes. El Acuerdo de Residencia fue aprobado siguiendo este procedimiento, mediante Decreto Legislativo N° 6.975 del 7 de octubre de 2009, que dispone que el Acuerdo deberá ejecutarse y cumplirse íntegramente en los términos que en él se establecen.<sup>16</sup> A partir de ello, el mencionado decreto incorpora el instrumento al ordenamiento jurídico brasileño, el cual pasa a ser operativo y a tener efectos vinculantes. Incluso más, para evitar conflictos de interpretación, la normativa migratoria vigente deja en claro la relevancia del Acuerdo por sobre ella. El artículo 111 de la Ley de Migración N°13.445 del 24 de mayo de 2017, 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". Así, se confirma que el Acuerdo de Residencia tiene primacía por sobre la legislación migratoria.

La Constitución Política de 1980 de Chile no cuenta con un articulado que expresamente establezca la jerarquía normativa de los instrumentos internacionales en el derecho doméstico ni su procedimiento de incorporación. De hecho, distintos autores y autoras coinciden en que esta cuestión se resuelve por vía jurisprudencial (Ananías et al, 2021; Nogueira Alcalá, 1997). Vale decir entonces que la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional se han expresado a favor de la primacía del derecho internacional sobre el doméstico siempre que no se contraponga con la Constitución. Mientras que el primer tribunal 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",<sup>17</sup> el segundo sentenció que los tratados no son propiamente una ley y por tanto merecen

13. Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, Sucre, SCP 0488/2013, 12/04/2013; SCP 0272/2015-S1, 26/02/2015, y SCP 1144/2015-S3, 16/11/2015, entre otros.

14. El artículo 1 inc. III se refiere a la dignidad de la persona humana y el inc. IV a la prevalencia de los derechos humanos como principio rector, entre otros, de las relaciones internacionales (artículo 4, inc. "II"). El artículo 5 dispone que "Los derechos y garantías expresadas en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa de Brasil sea parte".

15. Brasil, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinario n° 466.343-1 SÃO PAULO, 03/12/2008. Disponible en <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>.

16. Brasil, Poder Ejecutivo, Decreto N° 6975, promulgado el 07/10/2009.

17. Chile, Corte Suprema, Sala Penal, Caso Molco, Rol N° 559-2004, 13/12/2006, Consid. 23°.

un trato diferenciado siempre que no contradigan la Constitución.<sup>18</sup> Pese a lo dicho, al momento de cierre de este informe (diciembre 2022) Chile no ha sancionado aún una ley de incorporación del Acuerdo. En cambio, el gobierno chileno aceptó el instrumento mediante Nota N° 195 del 18 de noviembre de 2005 dirigida al depositario, situación que dio por satisfechas las exigencias procedimentales de ratificación del derecho comunitario. Incluso aplica el instrumento de conformidad con el Oficio Circular N° 26.465 del 4 de diciembre de 2009, donde se instruye su implementación.<sup>19</sup> Por lo tanto, en Chile el Acuerdo aún no cuenta con una ley que lo incorpore al ordenamiento jurídico interno sino que su implementación se rige por una medida administrativa que, como veremos en el apartado siguiente, tuvo repercusiones en la flamante normativa migratoria.

Por otra parte, en Paraguay, la Constitución 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 de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado (...)". El artículo 141 refuerza esta idea, señalando 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 precedente.<sup>20</sup> Es importante mencionar, también, que el texto constitucional indica en el 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". El Acuerdo de Residencia fue promulgado el 14 de agosto de 2008 mediante Ley N° 3.578, conforme con las exigencias constitucionales de los artículos 137 y 141, por lo cual tiene jerarquía superior a las leyes migratorias del país.

Por último, en el caso de Uruguay la Constitución de la República, sancionada en 1967 y actualmente vigente, a pesar de sus sucesivas modificaciones no establece un artículo específico relativo a la jerarquía de las normas a nivel nacional. Sin embargo, el artículo 72 de la Constitución 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". A partir de este dispositivo, y de 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".<sup>21</sup> 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 es de 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

18. Chile, Tribunal Constitucional, Rol N° 1.288-2008, 25 de agosto de 2009.

19. Chile, Ministerio del interior, Oficio Circular N° 26465, 04/12/2009.

20. Paraguay, Constitución de la República de Paraguay de 1992.

21. Uruguay, Suprema Corte de Justicia, caso "Sabalsagaray Curutchet, Blanca Stela. Denuncia Excepción de inconstitucionalidad arts. 1, 2 y 4 de la Ley N° 15.848", pp. 43 y ss.

salida con sus bienes" siempre que ésta observe las leyes y no perjudique a terceros. De lo expuesto, no puede afirmarse sin más que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR tenga jerarquía superior a las leyes migratorias uruguayas, sino que es posible arribar a dicha conclusión a partir de una lectura armónica entre la jurisprudencia del más alto tribunal del país y de las aspiraciones constitucionales. Aun así, lo cierto es que mediante Ley N° 17.927, sancionada por la Asamblea General y promulgada por el entonces presidente Tabaré Vázquez el 19 de diciembre de 2005, se aprobó e internalizó el instrumento mercosureño.

A partir de este análisis, se advierte que el Acuerdo de Residencia, conforme con las constituciones de los Estados firmantes, cuenta con jerarquía superior a las leyes migratorias nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. De dicha primacía se deriva que, en términos jurídicos, se debe respetar su letra en las condiciones de su vigencia y que cualquier conflicto interpretativo entre el instrumento mercosureño y la normativa local deberá resolverse a favor del primero; ello, siempre que las leyes migratorias nacionales no sean más favorables conforme el principio pro migrante previsto en el artículo 11 del Acuerdo. De igual manera, esta primacía permea todo el análisis que se desarrollará a continuación. La situación de Chile y Uruguay es diferente, puesto que no cuentan con un procedimiento de incorporación al bloque de constitucionalidad que asigne claridad en este sentido. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial examinado permite confirmar la eventual primacía del Acuerdo en Uruguay –cuyas leyes, veremos, receptan con elocuencia los postulados de este instrumento– mientras que en Chile no se puede arribar a idéntica conclusión ya que este documento no fue internalizado legalmente. Sin embargo, el análisis del apartado siguiente permite concluir que su flamante ley migratoria parecería apoyar esta primacía.

## V. EL CRITERIO DE "NACIONALIDAD MERCOSUR" EN LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA DE LOS ESTADOS FIRMANTES DEL ACUERDO DE RESIDENCIA

El Acuerdo de Residencia, dijimos, gira alrededor de un presupuesto básico: la nacionalidad de la persona que pretende ser beneficiaria de una radicación en el territorio de otro Estado firmante. Como ya se ha señalado, es irrefutable que la nacionalidad es el principal requisito para obtener una residencia bajo los parámetros del Acuerdo. Sin embargo, corresponde examinar la normativa migratoria de cada uno de los países bajo estudio con el objetivo de verificar el cumplimiento de este aspecto.

En Argentina, la Ley de Migraciones N° 25.871 se promulgó el 20 de enero de 2004. Además de la incorporación del derecho a migrar como un derecho esencial e inalienable de la persona y de la perspectiva de derechos humanos que atraviesa el texto legal, uno de los aspectos novedosos de la norma fue su anticipo a la entrada en vigor del Acuerdo. La Ley N° 25.871 en su artículo 23 inciso (I) incorporó en la subcategoría de residencias temporarias el criterio de "nacionalidad MERCOSUR". De acuerdo con su letra, el dispositivo alcanza a "ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples". Incluso, en septiembre de 2004, la Dirección Nacional de Migraciones, mediante Disposición 29.929/2004, clarificó que el listado de países incluido en el artículo 23 (I) era meramente enunciativo. Esta situación fue años más tarde confirmada por el Decreto N° 616/10 del 3 de mayo de 2010, que reglamenta la Ley N° 25.871, cuyo artículo 23 (I) establece que los países incluidos bajo el artículo homónimo de la Ley de Migraciones son todos aquellos que sean Estados Parte o Asociados del MERCOSUR, por lo cual también aplica a nacionales de Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. La página web oficial de la Dirección Nacional de Migraciones confirma esta información.<sup>22</sup>

Distinto es el caso de Bolivia, en donde la Ley de Migración N° 370, sancionada el 8 de mayo de 2013, 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. En igual sentido, el Decreto Supremo Reglamentario N° 1923 del 12 de marzo de 2014, que reglamenta la norma precitada, no alude a este criterio. Sin embargo, el Acuerdo de Residencia comenzó a aplicarse a nivel administrativo con anterioridad a la modificación normativa: conforme con la OIM (OIM, 2018), la Dirección General de Migración (DIGEMIG), es decir, la autoridad de aplicación migratoria, lo implementó en el año 2011, mediante el Instructivo 013/2011 y la Resolución Ministerial 026/2011. Cabe agregar que ninguno de estos actos administrativos surge del repositorio normativo de la DIGEMIG.<sup>23</sup> Sin perjuici-

22. Ver [www.migraciones.gov.ar](http://www.migraciones.gov.ar), indicaciones para la tramitación de la residencia temporaria.

23. Bolivia, Dirección General de Migración, Repositorio MERCOSUR, disponible en <https://migracion.gob.bo/index.php/node/152>

cio de esto, una sección del área de residencias de la página oficial de la DIGEMIG está destinada a las radicaciones temporales para nacionales de Estados Parte del Acuerdo de Residencia, por lo cual 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.<sup>24</sup>

Como se indicó en el apartado anterior, en Brasil, el Decreto Legislativo N° 6.975 internaliza y torna jurídicamente operativo al Acuerdo de Residencia en el derecho doméstico. Este decreto incorpora el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" para permitir la residencia temporaria de aquella persona nacional de un Estado Parte del Acuerdo que inicie su tramitación. Esta postura, de hecho, es confirmada por el ya mencionado artículo 111 de la Ley de Migración N° 13.445.

En este punto, es interesante como la Ley N° 13.445 y su reglamentación armonizan el derecho migratorio al "dialogar" con el Decreto Legislativo N° 6.975. En este sentido, el artículo 30 inc. II (a) de la ley, 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 bajo estudio. En abono a esto, el Decreto N° 9.199 del 20 de noviembre de 2017, que reglamenta la ley, se alinea con lo dicho hasta acá al señalar 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 [...]". De esta forma, los distintos dispositivos legales que regulan el derecho migratorio remiten, en la misma dirección, al Acuerdo de Residencia. Para finalizar, según la información oficial provista por el Ministerio Justicia y Seguridad Pública, pueden beneficiarse de este instrumento las personas nacionales de los Estados Parte del Acuerdo – incluidos Colombia, Ecuador y Perú –.<sup>25</sup>

En el caso de Chile, como se dijo, el Oficio Circular N° 26.465 es aquél que en 2009 instruyó la implementación del Acuerdo. Entre sus breves consideraciones, el comunicado señala que se aplicará el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" con exclusividad a las personas nacionales de los Estados firmantes y podrá otorgárseles una "visación temporaria de un año" prorrogable por uno más. Por su parte, la flamante Ley de Migración y Extranjería N° 21.325, publicada el 20 de abril de 2021, se refiere al Acuerdo sin mencionarlo expresamente. En el artículo 70, se 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 las y los "extranjeros acogidos a acuerdos internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, que concedan residencia temporal". El Decreto Supremo N° 177, del 14 de mayo de 2022, se encarga de llevar a cabo esta tarea y despeja toda duda en el artículo 46 párrafo noveno. Allí señala que podrán acceder a una radicación temporaria los nacionales o residentes de aquellos Estados partes de acuerdos internacionales celebrados por Chile y que se encuentren vigentes, en virtud de los cuales deba au-

24. Bolivia información oficial sobre residencia temporal para nacionales de los Estados Parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, disponible en <https://migracion.gob.bo/node/194>

25. Brasil, Ministerio da Justiça e Segurança Pública, Acordo sobre Residência do MERCOSUL: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Ecuador, Paraguai, Peru e Uruguai. 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>

torizarse a dichas personas a residir en el país. Incluso más, el dispositivo aclara que "los requisitos y efectos de los permisos en cuestión serán aquellos que se hayan establecido en el acuerdo o tratado que resulte aplicable al extranjero de que se trate". A partir de una lectura armónica y sistémica de los distintos dispositivos 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" es puesto en práctica implícitamente en la Ley N° 21.325 y por lo tanto debe ser ejecutado por el Servicio Nacional de Migraciones. Cabe agregar que en Chile sólo se ven beneficiados por este criterio las personas 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.<sup>26</sup>

En Paraguay se advierte una similitud con el caso brasileño: el Acuerdo de Residencia se operativizó con la normativa que lo internalizó en el derecho doméstico paraguayo y, de esa forma, incorporó el criterio de "nacionalidad" como un medio de regularización migratorio. De hecho, al consultar la página web de la Dirección Nacional de Migraciones, se advierte que en el área de Residencias se hace alusión a la "temporaria para Ciudadanos del MERCOSUR" y se indica expresamente que esta subcategoría fue establecida por la Ley N° 3.565, es decir, aquella normativa que —junto con la Ley N°3.578, mencionada en el apartado anterior— incorporó ambos instrumentos al derecho nacional. Se detalla, además, 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.

Es importante destacar que Paraguay es otro de los países de la región que ha sancionado recientemente una nueva legislación migratoria: la flamante Ley de Migraciones N° 6.984, publicada en la Gaceta Oficial el 18 de octubre de 2022. Con ello, puso fin a la Ley General de Migración N° 978/1996, una normativa con "perspectiva utilitaria de la inmigración" (OIM, 2018:34), que precedía a la negociación del Acuerdo de Residencia. Aunque en el reciente texto legal se afirma que la política migratoria se rige —entre otros— por los acuerdos internacionales aprobados y ratificados, la nueva normativa no menciona, siquiera de manera indirecta, al criterio de "nacionalidad MERCOSUR" como uno de las subcategorías para la obtención de una residencia temporaria. Esta omisión legislativa, desde ya, no debe interpretarse como una derogación tácita del criterio en cuestión, ya que la ley especial que incorpora el Acuerdo de Residencia prima sobre la ley general, según la propia constitución paraguaya. En cambio, puede interpretarse como una oportunidad perdida en pos de sistematizar y armonizar la usualmente fragmentada y atomizada legislación migratoria.

Por último, en Uruguay, la legislación migratoria vigente es la Ley de Migración N° 18.250 de 2008. La normativa, ya en el artículo 1 reconoce derechos inalienables a las personas migrantes y a sus familiares "sin perjuicio de su situación migratoria". En el artículo 34 in fine establece quiénes serán pasibles de obtener una radicación temporaria en el país. Allí garantiza que los ciudadanos tanto de los Estados Parte como de los Estados Asociados al MERCOSUR obtendrán esta categoría cuando así lo soliciten, por lo cual el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" alcanza a personas nacionales de

26. Chile, Servicio Nacional de Migraciones, Requisitos para obtener Residencia Temporal. Disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/residenciatemporal/principiodereciprocidad/>

los once Estados vinculados al bloque regional. Incluso, Uruguay fue aún más lejos que el resto de los países firmantes al sancionar la Ley N° 19.254 de septiembre de 2014, mediante la cual modificó —entre otros— el artículo 33 de la Ley N° 18.250 para permitir que todas las personas que acrediten ser nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR puedan acceder a una radicación permanente de manera directa.

Del estudio realizado en este apartado se verifica que los Estados firmantes del Acuerdo de Residencia han incluido en sus legislaciones domésticas a la "nacionalidad MERCOSUR" como un criterio de radicación. Se verifica, sin embargo, que esta inclusión no se llevó a cabo por las mismas vías legales. Argentina y Uruguay, por caso, incorporaron este criterio de manera expresa en sus respectivas leyes migratorias. Por su parte, Brasil y Paraguay aplican este criterio no de sus normativas migratorias sino de aquellas leyes que internalizaron al Acuerdo de Residencia en el ordenamiento jurídico nacional. Bolivia y Chile, en cambio, implementan el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" a través de disposiciones jurídicas tales como resoluciones ministeriales o circulares. Las vías legales elegidas por cada uno de los Estados firmantes del Acuerdo permiten también verificar grados de fuerza jurídica diferenciados en las alternativas legales elegidas para implementar este instrumento. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay aplican el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" a través de normas sancionadas por sus respectivos poderes legislativos, en ciertos casos con mayorías agravadas o votadas por unanimidad. Eso trae aparejado no sólo legitimidad sino también seguridad jurídica y previsibilidad. Bolivia y Chile, por el contrario, utilizan dispositivos legales dictados por sus respectivos poderes ejecutivos o ministeriales. Es decir, instrumentos cuya jerarquía es inferior a las leyes y que pueden ser modificados discrecionalmente a nivel doméstico sin un debate previo en un recinto legislativo. Todo esto, con independencia tanto de la suprallegalidad que tiene el Acuerdo en Bolivia y que —puede argüirse— tiene en Chile, como de las obligaciones emanadas del derecho comunitario.

Otro aspecto que se desprende de este análisis es que con excepción de Argentina y Uruguay, cuyas normativas fueron sancionadas antes de la entrada en vigencia del Acuerdo en 2009, el resto de los países promulgó una nueva legislación con posterioridad y, pese a esto, no aludieron de manera directa al criterio de "nacionalidad MERCOSUR" como una categoría de residencia temporal previa a la permanencia.

## VI. EL INGRESO IRREGULAR Y LAS DISPENSAS APLICABLES A NACIONALES DEL MERCOSUR EN LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA DE LOS ESTADOS FIRMANTES DEL ACUERDO DE RESIDENCIA

El Acuerdo de Residencia, dijimos, no se refiere a la necesidad de acreditar el ingreso regular al territorio de uno de los Estados firmantes. Por lo tanto, la ausencia de registros de ingreso no representaría un impedimento legal para obtener una radicación en el Estado al que se ingresa. Sin embargo, en este aspecto la tensión entre el Acuerdo y las leyes migratorias nacionales es evidente.

### Argentina

En Argentina, la Ley N° 25.871 (2004) precisa en su artículo 29 (i) que estarán impedidos de entrar o de permanecer en el país, aquellas personas migrantes que intenten ingresar o que hayan ingresado "al Territorio Nacional eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto". Por su parte, el artículo 34 destaca que sólo se puede acceder al territorio por los sitios dispuestos por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y el artículo 37 confirma que quien "ingrese a la República por lugar no habilitado a tal efecto, o eludiendo cualquier forma de contralor migratorio, será pasible de expulsión en los términos y condiciones de la presente ley". Al regular la entrada al territorio argentino, la Ley N° 25.871 (2004) no efectúa ninguna distinción respecto de la nacionalidad de la persona que ingresa de manera irregular a la Argentina: en este punto, la normativa se aplica indistintamente a nacionales de los Estados firmantes del Acuerdo de Residencia como a nacionales ajenos a él.

La Disposición N° 1.637 dictada por la DNM el 28 de julio de 2022 refuerza esta idea. Allí se aprueban los requisitos para solicitudes de residencia de migrantes nacionales de los once Estados Parte y Asociados al MERCOSUR. En su artículo 4, la Disposición establece que, a los fines de obtener una residencia temporaria, se deberá "acreditar el ingreso regular al Territorio Nacional", sin excepción. Vale aclarar que esta disposición representa una actualización de los instructivos precedentes (las disposiciones N° 2.529 de 2009 y N° 1.488 de 2010), que también incorporaban esta exigencia.

En orden al ingreso a la Argentina, cabe agregar que continúa vigente otra figura que choca de plano con las previsiones del Acuerdo, y que se respalda en la Disposición N° 4362 de 2014: la categoría de "falso turista", utilizada para referirse a aquellas personas que pretenden ingresar al territorio, pero respecto de las cuales "existe sospecha fundada en cuanto a que su intención difiera del propósito de turismo". En esta disposición, la propia autoridad migratoria faculta a las y los funcionarios de frontera a proyectar las "reales" pretensiones que subyacen al ingreso al país. De esta forma, la o el funcionario interviniente, apoyado en su "olfato", debe llevar a cabo una evaluación (basada de

una serie de factores de neto corte discrecional) y decidir por el rechazo de dicha persona cuando considere que el turismo no es el "verdadero" motivo de entrada al territorio.<sup>27</sup>

Por lo demás, respecto de las dispensas frente a una expulsión del territorio, la Ley N° 25.871 prevé en su artículo 29, último párrafo, que ante la existencia de un impedimento de ingreso o de permanencia, "la Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo".

Este pasaje es retomado por el Decreto 616/10, cuyo artículo 29 destaca que, respecto de las dispensas por razones humanitarias o "reunificación familiar",<sup>28</sup> la DNM deberá tener "especialmente en cuenta la situación de los extranjeros nativos de los Estados Parte del MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) y Estados Asociados que puedan hallarse incurso en el impedimento previsto en el inciso i) del artículo premencionado". En otras palabras, cualquier persona nacional de uno de los once Estados respecto de las cuales la Argentina aplica el Acuerdo que ingrese irregularmente al país debería tener un tratamiento especial por parte de la DNM —una suerte de protección jurídica reforzada— cuando su situación cuadre dentro de la figura de razones humanitarias o sus vínculos sean alcanzados por el concepto de "reunificación familiar". En opinión de Acosta y Miguel, esta consideración no parece tenerse en cuenta en la práctica (Acosta y Miguel, 2022). De hecho, la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ratifica la inaplicabilidad del "trato preferencial" a personas nacionales del MERCOSUR, ya que confirmó la expulsión de nacionales de Bolivia y Paraguay por haber ingresado irregularmente, aún a pesar de tener familiares en la Argentina (Acosta y Odriozola, 2022).

Por último, la Ley N° 25.871 (2004) enfatiza que el Estado debe adoptar e implementar medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros. De hecho, suele decirse que el artículo 61 de esta ley incorpora un mecanismo de regularización permanente, que obliga a la autoridad migratoria a conminar a regularizar a la persona migrante sobre la cual se constate su irregularidad en la permanencia. Sin embargo, este mecanismo no parecería alcanzar a aquella persona migrante que sorteó el respectivo control de ingreso, independientemente de su calidad de nacional del MERCOSUR. El artículo 61 del Decreto N° 616/10, aclara que este mecanismo se aplicará cuando "un extranjero hubiere desnaturalizado los motivos que autorizaron su ingreso al territorio argentino".

27. Disposición 4362/2014, art. 5: "Evaluación. Sólo cuando hubiese duda respecto de la real intención del extranjero, en tanto que ésta pudiera diferir del propósito de turismo, el agente interviniente o, en su caso, quien evalúe la prórroga de la Subcategoría Turista solicitada, deberá recabar información acerca de: a) El lugar de residencia permanente. b) La actividad que desarrolla habitualmente. c) El tiempo de permanencia estimado en la República Argentina. d) Los puntos turísticos comprendidos en su visita. e) Las formas de traslado hacia los distintos lugares a visitar. f) Los parientes o personas de su conocimiento y/o amistad que posean residencia en la República Argentina. Complementariamente, podrán tenerse en cuenta las siguientes circunstancias: Ingresos reiterados con plazos de permanencia en nuestro Territorio Nacional que hagan suponer la ausencia de arraigo en el país declarado como de residencia; Existencia previa del pago de "Habilitación/es de Salida/s" o "Deuda/s Pendiente/s".

28. Según Ceriani y Odriozola (2022), el concepto de "derecho a la reunificación familiar" es equivocado y arrastra una errónea denominación de origen legislativo. En esencia, trata del derecho a la protección de la familia y de la vida familiar.

Es decir, de acuerdo con el texto legal únicamente procedería la regularización de aquella persona que fue autorizada a entrar al país. Este razonamiento fue desarrollado por la CSJN e igualmente criticado por la doctrina (Ceriani y Odriozola, 2022).

## Bolivia

En cuanto a Bolivia, la información oficial disponible en la página web de la DIGEMIG da cuenta que el ingreso regular al país no constituye una exigencia para tramitar una radicación temporal por dos años en calidad de nacional de un Estado firmante del Acuerdo de Residencia. No obstante, es importante destacar que la Ley de Migración N° 370 (2013) detalla en su artículo 25 las tres causales por las cuales el ingreso al país será irregular: 1) cuando se produce por lugar no habilitado, 2) por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio o 3) por ingresar sin la correspondiente documentación o con documentación falsa. El artículo 38 inc. I (1) y (2) da cuenta que se expulsará a quien haya ingresado o permanecido de forma irregular en el territorio nacional, únicamente cuando no haya "regularizado su condición migratoria, incumpliendo las conminatorias emitidas y notificadas en los plazos establecidos por la autoridad migratoria". Es decir que la norma prioriza la regularización migratoria y no distingue a personas nacionales de los Estados firmantes del Acuerdo de Residencia. Por lo tanto, la regularidad prima sobre la condición de ingreso a Bolivia y consecuentemente, sobre la expulsión.

Asimismo, el artículo 38 inc. II indica que la salida obligatoria del territorio "deberá" ser dispensada (la normativa utiliza el término "suspendida") por la DIGEMIG cuando la persona migrante "demuestre el vínculo familiar hasta el primer grado de consanguinidad, filiación, adopción o tutela legal con persona boliviana, siempre y cuando el matrimonio o unión libre reconocida por autoridad jurisdiccional se hubiese celebrado con anterioridad al hecho que motivara la resolución de salida obligatoria". Frente a ello, es responsabilidad de la DIGEMIG regularizar la permanencia, de conformidad con el artículo 7 inc. II (11).

## Brasil

En Brasil, el Decreto Legislativo N° 6.975 (2009) aplica de manera directa el Acuerdo de Residencia, por sobre la Ley N° 13.445 (2017). De esto se sigue que el ingreso irregular al territorio no constituye jurídicamente un impedimento que obstará a la regularización migratoria de la persona nacional de un Estado firmante que desee radicarse de manera temporaria. Por lo demás, la información oficial proporcionada por la página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública confirma que no se exige a la persona interesada que acredite su ingreso regular a Brasil.<sup>29</sup>

29. Brasil, Ministerio de Justicia y Seguridad, información oficial sobre los requisitos para tramitar la radicación temporaria para nacionales de Estados Parte y Asociados del MERCOSURA, 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>

## Chile <sup>30</sup>

En Chile, conforme con la normativa migratoria actual, la subcategoría de residencia temporal denominada "personas acogidas a acuerdos internacionales" se rige por la letra del Acuerdo de Residencia.<sup>31</sup> Por lo tanto, el ingreso irregular al territorio no constituye jurídicamente un impedimento para la obtención de la radicación temporaria. De hecho, al igual que ocurre con otros Estados, la información oficial del Servicio Nacional de Migraciones así lo confirma: al detallar las condiciones para su tramitación, no menciona la constancia de ingreso al país, puntualiza los requerimientos del artículo 4 del Acuerdo y, además, aclara que no se exigirán otros requisitos cuando el instrumento correspondiente lo exime.<sup>32</sup>

También es importante destacar que la Ley de Migración y Extranjería N° 21.325 (2021) señala entre las prohibiciones imperativas de permanencia, más precisamente en el artículo 32 (3), a quienes "[...] hayan ingresado o egresado, por un paso no habilitado, eludiendo el control migratorio o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos [...]". En estos supuestos, la persona ingresa entre las causales de expulsión, conforme con el artículo 127 de la normativa. Seguidamente, en el artículo 131 se detallan siete "consideraciones", asimilables a dispensas, que la autoridad migratoria podrá, justamente, considerar. No se menciona entre ellas al criterio de nacionalidad MERCOSUR como justificativo para prevenir la medida. En cambio, se refiere - paradójicamente - al tiempo de "residencia regular" en el país o bien al hecho de tener "hijos chilenos o extranjeros con residencia definitiva o radicados en el país". La única causal bajo la cual una expulsión no podrá ser revocada o suspendida es ante condenas con sentencia firme. En última instancia, cabe mencionar que la Subsecretaría del Interior está facultada, según el artículo 155 (8), a facilitar y promover la regularidad migratoria, pudiendo considerar el tiempo de permanencia en condición migratoria irregular que tuviere el interesado.

30. En abril de 2023, con posterioridad a la conclusión de este informe, la Comisión de Seguridad Ciudadana del parlamento chileno comenzó a debatir dos proyectos de ley vinculados a la materia bajo estudio. El primero de ellos busca modificar la Ley de Migración y Extranjería N° 21.325 con el objetivo de tipificar sanciones penales respecto de la persona migrante que ingrese a Chile "de manera clandestina por un paso no habilitado o eludiendo el control migratorio". Según la letra de la iniciativa, cuando dicha persona no tenga motivos para solicitar la condición de refugiada, o teniéndolos no provenga directamente de un territorio en donde su vida o libertad estén amenazadas, merecerá una pena de presidio menor en su grado mínimo (61 días a 541 días). Cuando exista sobre ella un impedimento o prohibición de ingreso, merecerá una pena de presidio menor en su grado medio (541 días a 3 años y un día). Por último, cuando la persona migrante entrare al territorio chileno o intentare salir de él valiéndose de un documento de identidad o de viaje falso o faltando a la verdad, merecerá pena de presidio menor en sus grados medio a máximo (desde 541 días a 5 años). Ni el proyecto ni los fundamentos y antecedentes en que se justifica hacen mención a los acuerdos de residencia suscritos por Chile. Por lo cual, de ser sancionado, atentaría de manera flagrante y directa contra el objeto y fin del Acuerdo de Residencia. El proyecto en cuestión se encuentra disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=15484&prmTIPO=INICIATIVA>. En segundo lugar, la Comisión de Seguridad Ciudadana también estaba discutiendo, en abril de 2023, el proyecto de control de identidad migratoria que, de sancionarse, permitirá identificar, registrar y conocer los antecedentes de los migrantes que se encuentran en Chile, especialmente los que ingresaron por pasos no habilitados. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/04/10/comienza-discusion-de-proyecto-que-modifica-ley-de-migracion-y-tipifica-delito-de-ingreso-clandestino.shtml>.

31. Cabe aclarar que en Chile, en materia de residencia y libre circulación de personas, en paralelo al Acuerdo de Residencia rige el Estatuto Migratorio Andino, vigente desde el 11 de agosto de 2021, que permite la radicación de nacionales y residentes en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

32. Chile, Servicio Nacional de Migraciones, información oficial para la obtención de radificaciones temporarias en el caso de personas acogidas a acuerdos internacionales celebrados, disponible en <https://serviciomigraciones.cl/residenciatemporal/acuerdosinternacionales>.

## Paraguay

En Paraguay, el Acuerdo de Residencia se operativizó a partir de su incorporación al derecho interno mediante las Leyes N° 3.565 y 3.578 (2008). Por lo cual, al examinar los requisitos necesarios para obtener una residencia temporaria para "Ciudadanos MERCOSUR" se advierte que la Dirección General de Migraciones no exige ingreso regular al país. De hecho, de la enumeración de documentación a presentar ante la autoridad migratoria, bastará con que la persona migrante extienda "cualquier otro documento que acredite su presencia en el país", junto con los restantes requisitos previstos en el artículo 4 del Acuerdo, para avanzar en la tramitación.<sup>33</sup> La información en cuestión fue corroborada vía correo electrónico por la Dirección General de Migraciones de Paraguay en fecha 25 de noviembre de 2022.

A pesar de la primacía normativa del Acuerdo de Residencia por sobre la reciente Ley N° 6.984 (2022), al igual que sucede con Chile, también es importante destacar la potencial fricción que puede surgir de la aplicación simultánea de ambos documentos. Como se indicó en el apartado anterior, la Ley N° 6.984 (2022) no hace referencia al criterio de "nacionalidad MERCOSUR" a los efectos de la obtención de una radicación temporaria. De hecho, el artículo 50 exige la constancia de ingreso al país para llevar adelante cualquier trámite de radicación temporaria, sin excepciones. Además, si bien la norma señala en su artículo 17 que las personas migrantes que "se encuentren en situación irregular en materia de documentación migratoria y residencia" deben acudir a la autoridad migratoria para regularizar su estatus migratorio, el mecanismo de regularización permanente previsto en el artículo 65 parece marcar una clara frontera en cuanto a los sujetos alcanzados: sólo procede cuando se comprueba la "irregularidad de la permanencia" y no del ingreso al territorio, siendo en este punto similar a la legislación argentina. Por su parte, el artículo 25 que exige a toda persona que ingresa a Paraguay presentarse en el puesto de control habilitado con el respectivo documento de identidad vigente y en su artículo 37 la ley establece que el ingreso irregular ocurre cuando se ingresa "por lugar no habilitado a tal efecto; sin la documentación requerida o eludiendo el control migratorio de entrada". Finalmente, la causal de expulsión enumerada en el artículo 67 (1) no deja margen de apreciación: procede "cuando hubiese ingresado en forma irregular en los supuestos previstos en la presente Ley".

Las únicas dispensas estipuladas en la norma, en el artículo 69, señalan que la autoridad migratoria "podrá no disponer de la expulsión" cuando se acredite el matrimonio con una persona nacional o cuando la persona migrante sea padre o madre de hijos paraguayos nacidos en el país.

33. Paraguay, Dirección Nacional de Migraciones, Residencia Temporaria para extranjeros de los países suscriptos al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Disponible en; <https://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/residencia/residencia-temporaria-para-ciudadanos-del-mercosur>

## Uruguay

Por último, la Ley N° 18.250 (2008) de Uruguay estipula en su artículo 51 que el “haber ingresado al país por punto no habilitado o eludiendo el control migratorio” es una causal de expulsión. A continuación, sin embargo, el artículo 52 aclara que frente a estas circunstancias la autoridad migratoria debe “atender” al parentesco con una persona nacional o a las condiciones personales y sociales del migrante para intimarlo previamente a regularizar su situación en el país, en un plazo perentorio, bajo apercibimiento de resolverse su expulsión. Normativamente, entonces, se dispensa por ingreso irregular a toda persona migrante, independientemente de que sea nacional de un Estado firmante del Acuerdo de Residencia, siempre que se presenten circunstancias particulares —parentesco, condición personal o social— que no han sido aclaradas por la Ley N° 18.250 (2008) ni su reglamentación a través del Decreto N° 394/009 del 2 de septiembre de 2009.

De todos modos, a los efectos de tramitar una radicación temporaria o permanente bajo el criterio de “nacionalidad MERCOSUR”, sea al amparo de la Ley N° 18.250 (2008) o de su modificatoria, la Ley N° 19.254 (2014), ni estas ni los Decretos N° 394/009 y N° 312/015 que respectivamente las reglamentan exigen la acreditación de ingreso regular a Uruguay. Incluso, los portales del Ministerio del Interior<sup>34</sup> o de Relaciones Exteriores<sup>35</sup> no incorporan dicho requisito para realizar el trámite pero si aluden a los restantes.

Desde un punto de vista jurídico, con excepción de Argentina, ninguno de los países firmantes del Acuerdo de Residencia exige, conforme con su normativa migratoria y con la información oficial ofrecida, que se acredite el ingreso regular al territorio a los efectos de tramitar una radicación bajo los parámetros del Acuerdo de Residencia. Ello permite constatar la primacía jurídica del Acuerdo de Residencia sobre las leyes migratorias nacionales; primacía, sin embargo, no exenta de tensiones. De la información recabada se advierte la ausencia de sistematicidad de los marcos legales aplicables: las leyes migratorias examinadas no esclarecen que la persona nacional de un país firmante del Acuerdo que carece de registro de ingreso puede regularizar su situación migratoria sin temor a ser alcanzada por las causales de expulsión. De ello puede aventurarse un cierto grado de discrecionalidad en la aplicación de este instrumento por parte de las autoridades de aplicación.

34. Uruguay, Dirección Nacional de Migración, informe oficial sobre requisitos exigidos para la radicación de personas nacionales de Estados Parte y Asociados del Mercosur, disponible en [https://migracion.minterior.gub.uy/images/RESIDENCIAS/2021/REQUISITOS\\_MERCOSUR\\_2021.pdf](https://migracion.minterior.gub.uy/images/RESIDENCIAS/2021/REQUISITOS_MERCOSUR_2021.pdf)

35. Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, listado de requisitos exigidos para la radicación de personas nacionales de Estados Parte y Asociados del Mercosur, disponible en [https://www.gub.uy/tramites/sites/catalogo-tramites/files/2022-01/REQUISITOS%20TR%C3%81MITE%20RESIDENCIA%20EN%20MRREE%20MVD\\_0.pdf](https://www.gub.uy/tramites/sites/catalogo-tramites/files/2022-01/REQUISITOS%20TR%C3%81MITE%20RESIDENCIA%20EN%20MRREE%20MVD_0.pdf)

## VII. PANDEMIA: MECANISMOS PARA EL INGRESO REGULAR DE NACIONALES DEL MERCOSUR

Cuando la Organización Mundial para la Salud decretó la pandemia por COVID-19, el 11 de marzo de 2020, la reacción de los Estados a nivel global fue prácticamente unánime: en una actitud de autopreservación, en miras a prevenir o contener el avance del "enemigo invisible", dispusieron el cierre total o parcial de pasos fronterizos terrestres, fluviales y aéreos, limitando a la mínima expresión los ingresos y egresos de personas, servicios y bienes a sus territorios. Este efecto dominó alcanzó razonablemente a los países miembros del bloque regional. En este contexto, el 18 de marzo de 2020 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay adoptaron una declaración conjunta sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto, en la cual se comprometieron a "facilitar el retorno de ciudadanos y residentes de los Estados Partes del MERCOSUR a sus lugares de origen o residencia" (sin referirse a nacionales de Bolivia y de Chile).<sup>36</sup> Partiendo de esta expresión de voluntades, en esta sección se analizan las primeras medidas adoptadas por los Estados firmantes del Acuerdo, con el objetivo de examinar si en ellas se ponderaron especialmente canales de migración regular para facilitar la libre circulación de personas y residencia que el instrumento garantiza.

En Argentina, a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 274/20 del 16 de marzo de 2020, se estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes en el país, a través de todas las fronteras —terrestres, aéreas, marítimas— y cualquier otro punto de acceso. Inicialmente, su aplicación perduraba por un plazo de quince días corridos. Sin embargo, este decreto fue prorrogado sucesivamente hasta la firma del DNU N° 678/21 del 30 de septiembre de 2021, que extendió por un mes más dicha medida. Recién entonces se indicó que quedaban exceptuadas de la prohibición de entrar al territorio argentino "las personas nacionales o residentes de países limítrofes, siempre que cumpl[iera]n con las indicaciones, recomendaciones y requisitos sanitarios y migratorios para el ingreso y permanencia en el país establecidos o que se establezcan en el futuro".

Según la normativa de emergencia, entonces, las personas nacionales de los Estados firmantes del Acuerdo de Residencia que tuviesen su residencia en el país, en términos legales, podían reingresar regularmente a la Argentina, es decir, a través de los escasos pasos fronterizos habilitados, desde el inicio de la pandemia. En cambio, la libre circulación no alcanzó a quienes pretendieran ingresar y/o permanecer al país sino hacia finales del año 2021, aunque cabe destacar que el DNU N° 678/21 refiere a países limítrofes, por lo cual la medida abarcó a las personas nacionales de los Estados analizados en este informe. El DNU N° 274/20 sufrió limitaciones o abrogaciones que vale la pena mencionar. Por caso, el DNU N° 313/20 del 26 de marzo de 2020, en su artículo 1 prohibió el ingreso hasta el 31 de marzo siguiente de "personas residentes en el país y a los argentinos y las argentinas con residencia en el exterior".

36. <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19/>

En Bolivia, mediante el Decreto Supremo N° 4196 del 17 de marzo de 2020, se declaró emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio. El instrumento, además de precisar una serie de medidas de prevención o prohibiciones de circulación interna, estableció en su artículo 8 el cierre de fronteras, inicialmente desde el día viernes 20 hasta el día martes 31 de marzo de 2020. Seguidamente, indicó que esta medida no incluía a ciudadanas bolivianas, bolivianos "y residentes que retornen a territorio boliviano, mismos que deberán cumplir el protocolo y procedimientos del Ministerio de Salud". La medida, al igual que en el caso de Argentina, no ponderó el acceso regular al país de aquellas personas alcanzadas por el Acuerdo pero permitió inicialmente el retorno de residentes, sin distinciones.

No ha sido posible acceder a información oficial de los instrumentos legales encargados de prorrogar este decreto. En esa búsqueda, sin embargo, se han relevado notas periodísticas en que la entonces presidenta, Jeanine Añez Chávez, sentenció, con posterioridad al Decreto Supremo mencionado, que "se declara el cierre total de las fronteras, nadie sale ni entra, salvo por cuestiones de seguridad y salud"<sup>37</sup> de lo que puede deducirse un cierre total de fronteras que alcanzó a nacionales, residentes y no nacionales en general.

En Brasil, las medidas de cierre de fronteras fueron dispuestas a partir de la Portaria N° 125 publicada en el Boletín Oficial de la Unión el 19 de marzo de 2020. El instrumento en cuestión previó "la restricción excepcional y temporal de la entrada en el país [...] de extranjeros" nacionales de todos los países limítrofes con excepción de Uruguay, respecto del cual tuvo un acuerdo conjunto aparte. Sin embargo, conforme con el artículo 4 (II), la medida exime de dicha prohibición de ingreso "al inmigrante con autorización previa de residencia definitiva en territorio brasileño". Ni el decreto ni sus prórrogas<sup>38</sup> mencionan la posibilidad de que nacionales del Acuerdo de Residencia accedan de manera regular al territorio aunque, a diferencia de otros instrumentos dictados en el bloque, aclara que "el tráfico de residentes de ciudades hermanadas con una línea fronteriza exclusivamente terrestre" no está prohibido.<sup>39</sup>

En Chile, con fecha del 17 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública oficializó el Decreto N° 102 que estableció el cierre temporal y absoluto de lugares habilitados para "el ingreso y egreso de extranjeros, por emergencia de salud pública de importancia internacional" con la consiguiente aclaración de que la medida no afectaba "a los nacionales chilenos, ni a los extranjeros residentes de manera regular en el territorio nacional". El decreto mencionado se prorrogó de manera ininterrumpida —semanal o quincenalmente— hasta el 9 de febrero de 2021 sin que se incorporase en ninguna de dichas prórrogas referencias al Acuerdo de Residencia o la posibilidad de acceso de manera regular al territorio chileno en miras a obtener una radicación bajo dicho instrumento.<sup>40</sup>

37. El Comercio, "Bolivia cierra sus fronteras a los nacionales y prohíbe salir a la calle por covid-19", publicado el 25 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/bolivia-fronteras-cuarentena-coronavirus-emergencia.html>; La Ventana, "Presidenta Añez anuncia estado de emergencia sanitaria y endurece medidas para hacer cumplir la cuarentena", publicado el 25 de marzo de 2020. Disponible en: [https://www.laventanabolivia.com/ver\\_noticia.php?n=3](https://www.laventanabolivia.com/ver_noticia.php?n=3)

38. Brasil, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 456 del 24 de septiembre de 2020.

39. Brasil, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 125 del 19 de marzo de 2020.

40. Para mayor detalle sobre las distintas prórrogas, véase: <https://immichile.cl/quienes-pueden-ingresar-a-chile-y-quienes-pueden-salir-del-pais-durante-el-cierre-de-fronteras/>

En Paraguay, mediante el Decreto N° 3458 del 16 de marzo de 2020, se dispuso " el cierre parcial y temporal de puestos de control migratorio en frontera, como medida ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID-19)", por el tiempo que durase el estado de emergencia sanitaria dictado previamente. Bajo esta medida, el artículo 3 señaló que el ingreso al país quedaba reducido a nacionales y "extranjeros residentes en el Paraguay, miembros de Misiones Diplomáticas y Organismos Internacionales con ingresos autorizados". El Decreto, al igual que los anteriores, no aludió a aquellas personas nacionales del MERCOSUR que quisieran acogerse a los beneficios del Acuerdo. Llamativamente, un decreto firmado al día siguiente (Dec. 3465, del 17 de marzo de 2020) amplió el alcance del citado artículo 3 a los efectos de prohibir el egreso del país a esas cuatro categorías. Días más tarde, se cerraron las fronteras de manera total y, como ocurrió temporalmente en Argentina y Bolivia, se prohibió el ingreso de nacionales y residentes al país.<sup>41</sup>

Finalmente, en Uruguay se adoptó el Decreto N° 93/020 del 13 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el estado de emergencia sanitaria nacional y se establecieron limitaciones generales de ingreso al territorio. Sobre la base de este instrumento, el 24 de marzo se publicó el Decreto N° 104/020 a través del cual se prohibió el ingreso al país de toda persona, quedando autorizado "el ingreso al país únicamente a los ciudadanos uruguayos y extranjeros residentes provenientes del exterior". Una medida similar se adoptó para gestionar los egresos e ingresos a través de la frontera terrestre común entre Uruguay y Brasil (Dec. 103/020). Ninguno de estos decretos autorizó la entrada regular al territorio uruguayo de personas nacionales del MERCOSUR sin residencia en el país. Incluso, al igual que en Argentina, Bolivia y Paraguay, aunque en este caso a partir de un rebrote de contagios ocurrido en diciembre de 2020, se sancionó la Ley 19.932, donde se propuso la suspensión del artículo 37 de la Constitución de la República el cual establece derecho a ingresar a Uruguay. A raíz de ello, las fronteras del país se cerraron de manera total desde el lunes 21 de diciembre de 2020 hasta el 31 de enero de 2021, impidiendo el ingreso de nacionales, residentes y no nacionales, con contadas excepciones (Odriozola y España, 2021).

La información relevada refleja una tendencia prácticamente unánime entre los Estados firmantes del Acuerdo de Residencia: jurídicamente, todos garantizaron el derecho a retornar a sus lugares de origen o residencia —y por tanto aseguraron vías de acceso regular al territorio— a las personas nacionales y/o residentes de los Estado Partes del MERCOSUR. Sin embargo, ninguno lo hizo respecto de personas nacionales no residentes de uno de estos países que quisiera ingresar al territorio del otro. Brasil puede considerarse una excepción al haber garantizado el tránsito vecinal fronterizo.

Por otra parte, considerando que al cerrarse las fronteras regionales e impedirse la libre circulación de nacionales de los Estados firmantes el Acuerdo de Residencia quedó suspendido de facto, cabe preguntarse cuál fue el dispositivo legal que justificó esta medida, si es que lo hubo. Esto, teniendo en cuenta que el instrumento mercosureño no contempla en su letra ningún dispositivo que habilite un margen de apreciación a los Estados firmantes o un mecanismo que, ante situaciones excepcionales, autorice a paralizar su puesta en práctica.

41. Excelsior, "Paraguay cierra todas sus fronteras ante coronavirus" Excelsior 24 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/global/paraguay-cierra-todas-sus-fronteras-ante-coronavirus/1371754>; NPY, "Paraguay cierra totalmente todas sus fronteras", NPY, 24 de marzo de 2020, disponible en: <https://npy.com.py/2020/03/paraguay-cierra-totalmente-todas-sus-fronteras/>

## VIII. DECISIONES DE LOS ESTADOS ACERCA DE LOS INGRESOS IRREGULARES DURANTE LA PANDEMIA

El cierre total o parcial de fronteras durante la pandemia no limitó la movilidad humana intrarregional. Por razones familiares, económicas, humanitarias, políticas o sociales, el movimiento transfronterizo de personas continuó, y proliferaron los canales de ingreso irregular ante la falta de otras vías. Partiendo de la premisa de que el Acuerdo de Residencia persigue el objetivo último de regularizar la situación migratoria de las personas nacionales de los Estados firmantes, esta sección releva las medidas adoptadas —si es que las hubo— tendientes a lograr ese objetivo ante supuestos de ingreso irregular al territorio de otro Estado firmante.

La Ley N° 25.871 de Argentina no contempla un mecanismo de regularización permanente para las personas nacionales del MERCOSUR que ingresan de manera irregular al territorio. Por otro lado, desde el inicio de la pandemia, la DNM lanzó al menos tres regímenes especiales de regularización migratoria que, vale adelantar, ninguno estuvo destinado a nacionales del MERCOSUR que hubiesen ingresado irregularmente en ese contexto. El primero de ellos, dirigido a niños, niñas y adolescentes migrantes nacionales de Venezuela menores de dieciocho años, tuvo por objetivo resolver prioritariamente sus solicitudes de residencia, y el trámite no les eximía de acreditar el ingreso regular al país (Disposición N° 1891/2021). Los dos restantes, establecidos mediante las Disposiciones N° 940/22 y N° 941/22, fueron especialmente dirigidos a comunidades migrantes Extra-MERCOSUR que “[...] han demostrado a lo largo de los últimos años su voluntad de arraigo en el país [...]”: nacionales de Senegal, de Cuba, de República Dominicana y de países miembros de la Comunidad del Caribe, respectivamente.

Por lo demás, cabe destacar que durante la pandemia la DNM extendió la vigencia de las residencias temporarias y precarias en gestión, en miras a suspender procesos de intimación y citación presencial en la dependencia (Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina, 2021).

Sin embargo, distinta fue la situación de aquellas personas migrantes que iniciaron los respectivos trámites para regularizar su situación documentaria luego de ingresar a la Argentina sin registrar su entrada al territorio, sea debido al cierre de fronteras impuesto o a la disfuncionalidad de los controles fronterizos. Tal como constataron distintas organizaciones de la sociedad civil, pese a que en muchos casos se trataba de personas nacionales de un Estado Parte o Asociado al MERCOSUR y correspondía aplicar la letra del Acuerdo, la autoridad migratoria denegó a estas personas la posibilidad de regularización, declarando irregular su permanencia y conminándolas a abandonar el país, bajo amenaza de expulsarlas (CAREF y ACNUR, 2022).

En Bolivia, por fuera de los mecanismos de regularización previstos en la Ley N° 370 y analizados previamente, el 25 de agosto de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto Supremo N° 4.576, por medio del cual el gobierno boliviano lanzó un programa de regularización extraordinario. El justificativo de la medida, según sus considerandos, fue que durante la gestión de la pandemia por COVID-19 “[...] el Gobierno de facto dispuso cuarentena rígida, el cierre de fronteras y el cierre de instituciones públicas, generando que personas extranjeras incurran en situaciones de irregularidad

migratoria [...]". El programa duró doce meses desde su publicación y, conforme con su artículo 3, alcanzó a aquellas personas que, hasta un año antes de la entrada en vigencia del Decreto Supremo, es decir, el 25 de agosto de 2020, hubieran ingresado de manera irregular a Bolivia, tal como lo estipula el ya referido artículo 25 de la Ley N° 370. La regularización de la situación migratoria garantizaba una radicación temporaria por el plazo de dos años. El Decreto Supremo fue aplicado sin distinción de nacionalidad: no aludió en ningún pasaje al Acuerdo de Residencia ni priorizó en su aplicación a las personas nacionales de Estados firmantes del instrumento. Sin embargo, entre las explicaciones que brinda el Preámbulo para justificar la medida se alude a los tratados "suscritos en materia de Regularización Migratoria, Respeto a los Derechos Humanos y al Principio de Reciprocidad [...] que permita de manera excepcional la regularización migratoria de personas extranjeras que se encuentran en territorio boliviano en situación migratoria irregular".

En Brasil, tal como ya se señaló, el ingreso irregular al territorio de una persona nacional de un Estado firmante del Acuerdo de Residencia no constituye una causal que impida su regularización. No obstante, vale mencionar que en el contexto de la pandemia por COVID-19 se dictaron al menos cuatro procedimientos de regularización. Por un lado, la Portaria N° 18, del 19 de octubre de 2020, la Portaria N° 21, del 2 de febrero de 2021, y la Portaria N° 25, del 17 de agosto de 2021, que tuvieron por objetivo la regularización migratoria de las personas que ingresaron en territorio brasileño o cuyo registro migratorio se encontrase expirado después del 16 de marzo de 2020. Ninguno de estos procedimientos distinguió en función de la nacionalidad de las personas migrantes, por lo cual puede concluirse que implícitamente alcanzaron a personas nacionales del MERCOSUR. De hecho, esta idea se refuerza por contraste: el cuarto de estos procedimientos, la Portaria Interministerial del 23 de marzo de 2021, a diferencia de las anteriores, expresamente garantizó un permiso de residencia para "nacionales de un país fronterizo" que se encontrasen en territorio brasileño y que, en cambio, no fuesen alcanzados por el Acuerdo de Residencia —por caso, nacionales de Venezuela, que no firmó el Acuerdo de Residencia—.

En cuanto a Chile, a lo largo de esta investigación no se encontraron medidas estatales con el fin de regularizar la situación de las personas migrantes durante la pandemia, ya sea respecto de quienes ingresaron de manera irregular al territorio —independientemente de su nacionalidad— o de quienes adquirieron dicha condición durante ese período. En cambio, junto con la promulgación de la Ley N° 21.325, en abril de 2021, se puso en práctica un programa de regularización extraordinario. Sin embargo, este procedimiento (previsto en el artículo transitorio octavo, Título XVI, de la flamante normativa) autorizó la obtención de un visado de residencia temporal únicamente a las personas migrantes —sin referencias a la nacionalidad— "que hubieren ingresado al país por pasos habilitados con anterioridad al 18 de marzo de 2020 y se encuentren en situación migratoria irregular".<sup>42</sup>

42. El Título XVI Artículos Transitorios, artículo octavo de la Ley de Migración y Extranjería N° 21.325 establece que "los extranjeros que hubieren ingresado al país por pasos habilitados con anterioridad al 18 de marzo de 2020 y se encuentren en situación migratoria irregular podrán, dentro del plazo de ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la presente ley, solicitar un visado de residencia temporal sin ser sancionados administrativamente. Se otorgará el visado solicitado a todos aquellos que no tengan antecedentes penales. Una vez ingresada la solicitud, se les concederá un permiso temporal para la realización de actividades remuneradas durante el tiempo que demore su tramitación [...]".

Eventualmente, esta investigación arrojó un dato llamativo: en Chile aún se encuentra vigente un dispositivo instaurado durante el gobierno pinochetista que aparenta ser una vía de regularización: la "Declaración voluntaria de ingreso clandestino", un mecanismo por medio del cual la persona migrante debe autodenunciar su ingreso irregular al territorio ante la Policía de Investigaciones de Chile, fuerza de seguridad encargada de instruir este actuar en consecuencia.<sup>43</sup> La información oficial disponible alude a una serie de artículos y dispositivos inconexos, pero no se hace ninguna mención a cómo este mecanismo se ajusta a los dispositivos de regularización incorporados en la reciente normativa migratoria chilena o, en su defecto, cuáles son los objetivos que persigue esta propuesta.<sup>44</sup> Por lo tanto, la "Declaración voluntaria de ingreso clandestino" no parece un medio seguro para acceder a la regularidad migratoria vía Acuerdo de Residencia.

En Paraguay se realizaron múltiples jornadas de regularización migratoria en diferentes puntos del país a lo largo de 2021 y 2022.<sup>45</sup> Incluso en la promoción de estas jornadas se especificó que, entre las personas beneficiarias, podían regularizarse aquellas nacionales del MERCOSUR que quisieran radicarse de manera temporal o aquellas que quieran hacerlo de manera permanente y cuyas radicaciones temporarias vencieron en el transcurso de la pandemia.<sup>46</sup> En línea con lo dicho en los apartados anteriores, cabe recordar que en Paraguay no se exige la acreditación de ingreso regular al país a los efectos de tramitar una radicación bajo el criterio "nacionalidad MERCOSUR".

Finalmente, en el contexto de la pandemia, no se han encontrado mecanismos de regularización para ingresos irregulares en Uruguay respecto de personas nacionales del MERCOSUR. En cambio, se advierte que se estableció un período de regularización para aquellos "ciudadanos extranjeros" a quienes se requiera visa consular y que, en el marco de la emergencia sanitaria, "hubieren ingresado regularmente al territorio nacional en el período comprendido entre el 01 de enero 2018 y el 10 de agosto de 2021 y que requerían de Visa Consular".<sup>47</sup> En todo caso, esta medida es conteste con lo examinado en el apartado 6, por cuanto dijimos que en Uruguay no se exige la constancia de ingreso regular a los efectos de obtener una radicación bajo los parámetros del Acuerdo de Residencia y, en su defecto, la Ley N° 18.250 establece en su artículo 52 un mecanismo de regularización permanente para aquellos supuestos de ingreso irregular al país.

43. Chile, Poder Ejecutivo, Declaración voluntaria de ingreso clandestino. Disponible en <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/99995-declaracion-voluntaria-de-ingreso-clandestino>. El instrumento legal que regulaba esta declaración, el Decreto Ley N° 1.094 de 1975, publicado por el entonces gobierno pinochetista, fue derogado por el artículo 175 de la nueva normativa migratoria, por lo cual el ingreso irregular ya no es jurídicamente criminalizado.

44. Chile, Policía de Investigaciones, Declaración voluntaria de ingreso clandestino, disponible en: <https://pdichile.cl/tr%C3%A1mites-online/denuncia-por-ingreso-clandestino>

45. Paraguay, Dirección General de Migraciones, Noticias: Jornadas de Regularización migratoria, disponible en: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/tag/regularizaci%C3%B3n%20migratoria>

46. Paraguay, Dirección General de Migraciones, Nueva prórroga para extranjeros del MERCOSUR, disponible en: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/comunicado-nueva-prorroga-temporal-para-extranjeros-del-mercosur>

47. Uruguay, Dirección Nacional de Migración, Requisitos para regularizar en contexto de emergencia sanitaria, disponible en: <https://www.gub.uy/tramites/residencia-legal>

De la información relevada surge que sólo Bolivia y Brasil establecieron un mecanismo de regularización extraordinario con el objetivo de regularizar la situación migratoria de aquellas personas —sin distinción de nacionalidad— que ingresaron a sus territorios sin registrar su ingreso durante la pandemia. Por su parte, Paraguay ha llevado adelante una prolífica campaña de regularización en su territorio, aunque en esta investigación no fue posible dar con los dispositivos legales que las establecieron. Por lo demás, Chile y Uruguay no establecieron ninguna clase de régimen o de dispensas para nacionales de los Estados firmantes del Acuerdo. Sin embargo, puesto que no exigen la acreditación de ingreso a los efectos de tramitar la residencia, la situación de pandemia —sin perjuicio de los obstáculos y las complicaciones que provocó en la gestión de radicaciones— no debió constituir una limitación a tal efecto. Por último, Argentina fue el único país entre los examinados que no instauró un mecanismo para sanear el ingreso irregular al territorio. En cambio, se limitó a prorrogar los vencimientos de las radicaciones, a suspender citaciones y a establecer programas de regularización para nacionales extra-MERCOSUR.

## IX. PROPUESTAS

Pasados veinte años de la celebración del Acuerdo de Residencia, es posible confirmar su plena vigencia: este instrumento se encuentra operativo en los marcos legales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, no ha sido denunciado por ninguno de estos países, en todos se puede argüir 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 no son inocentes ni ajenas a su entorno. Se despliegan en contextos cuyas tensiones económicas, sociales y políticas no son ajenas a la flexibilización o endurecimiento de la aplicación e interpretación de las leyes que las sostienen. Estas leyes, a su vez, no son monolíticas, sino que están acompañadas de otras normativas, en muchos casos de menor jerarquía, que las solapan, modifican o directamente contrarían. A lo largo de este informe examinamos cómo el Acuerdo de Residencia persiguió un objetivo claro —garantizar la regularidad migratoria— y cómo ese objetivo fue acompañado por un texto jurídico sencillo y accesible pero igualmente consistente y operativo para evitar el derrotero de obstrucciones. Pese a esto, en su vigésimo aniversario aún 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.

La situación de irregularidad migratoria entraña riesgos, precariedad, vulnerabilidad y marginalidad. Es, en definitiva, una situación de negación de acceso a derechos, que afecta no solo a las personas extranjeras sino a la sociedad en su conjunto. El Acuerdo de Residencia vino a prevenir que esto ocurriera. De allí que el cumplimiento cabal de sus dispositivos es esencial y motiva las siguientes propuestas:

- 1 **Respetar el carácter vinculante que tiene el Acuerdo de Residencia para los Estados firmantes:** ninguna propuesta puede prosperar si no se parte de esta premisa básica y se exige su cumplimiento. Todo proceso de integración regional reconoce su fundamento "en la solidaridad que supone la existencia de un interés común que prevalece sobre los intereses particulares" (Logar, 1997, sin paginar). El interés común exige reglas de juego acordadas de manera mancomunada y voluntaria entre los Estados participantes. Las reglas jurídicas que rigen al MERCOSUR se establecieron en el Protocolo de Ouro Preto, donde a su vez se dejó bien en claro el carácter vinculante de las normas derivadas establecidas por órganos del MERCOSUR, como el Consejo del Mercado Común. El Acuerdo de Residencia, dictado por este Consejo, es por lo tanto obligatorio para los Estados firmantes. La supralegalidad del Acuerdo, por lo tanto, no es un asunto opinable ni discutible. De esto se deriva que, como instrumento acorde a los fines que persigue el proceso de integración al cual los Estados firmantes se comprometieron, el derecho interno no pueda derogar, reformar o atentar contra el derecho regional o comunitario mediante el establecimiento de condiciones que no están previstas en el instrumento.

- 2 Aplicación independiente y directa del Acuerdo de Residencia:** considerando la obligatoriedad de este instrumento, es indispensable proponer la aplicación independiente y directa del Acuerdo de Residencia mediante las leyes que lo internalizan en el derecho nacional de los Estados firmantes. Incluso, esta modalidad de implementación parecería ser el objetivo —no declarado expresamente— del instrumento mercosureño: su texto es sencillo, accesible, consistente y operativo. De hecho, vimos que así lo aplica Brasil, mediante el Decreto Legislativo N° 6.975 (2009), o Paraguay, con la Ley N° 3.565 (2008). Argentina, por caso, podría hacer lo propio mediante la Ley N° 25.902. No existen limitaciones legales para ello y nada impide aplicar por separado el instrumento mercosureño de la normativa migratoria, siempre que se respeten las normas más favorables a la persona migrante.

La propuesta de aplicar independiente y directamente el Acuerdo también se apoya en los escasos supuestos en que éste y las leyes migratorias nacionales "dialogan" entre sí. Dicho de otra forma, el instrumento mercosureño es, en esencia, autosuficiente: en él se puede encontrar la información para aplicar su contenido sin necesidad de acudir a otro documento. En cambio, las mínimas interacciones del Acuerdo con otros textos legales buscan resolver potenciales fricciones entre el ordenamiento jurídico comunitario y los nacionales. A modo de ejemplo, como se mencionó en el apartado 2, el artículo 6 del instrumento mercosureño 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". Así, el Acuerdo deja zanjado el momento exacto en que éste debe dejar de aplicarse para que lo haga la normativa local.

- 3 Armonización de los requisitos exigidos por el Acuerdo de Residencia con las normativas migratorias:** en su defecto, también puede proponerse la armonización de los ordenamientos jurídicos con el instrumento mercosureño. A lo largo de este trabajo, pero especialmente en el apartado 6, se pudo observar que Argentina es el único país que exige actualmente que se acredite el ingreso regular al territorio a los fines de tramitar una radicación bajo los parámetros del Acuerdo. Ello en tensión con el artículo 4 de este instrumento y con la primacía jurídica que su derecho interno le asigna. En cambio, los cinco Estados restantes no exigen (al menos jurídicamente) este requisito. Aun así, en sus principales leyes migratorias no dejan salvaguardado este aspecto de manera expresa. A modo de ejemplo, Paraguay aplica el Acuerdo de Residencia de manera independiente y directa a través de la legislación que lo internalizó (la Ley N° 3.565 de 2008) pero en su flamante normativa migratoria se refiere al ingreso irregular al país y a las sanciones aplicables en consecuencia. Bajo la armonización que acá se propone, la nueva ley paraguaya debió especificar que no puede sancionarse por no registrar un ingreso al país a aquella persona nacional de un Estado firmante del Acuerdo ni tampoco puede impedirse su regularización. Esta armonización evitaría potenciales tensiones entre los textos jurídicos, sistematizaría el derecho migratorio, garantizaría la previsibilidad que se espera de un documento legal y desalentaría la arbitrariedad de las personas intermediarias, fortaleciendo así el principio de legalidad.

- 4 Incorporación de la subcategoría de radicación bajo criterio de "nacionalidad MERCOSUR" en las normativas migratorias nacionales:** la información recabada permite advertir que, si bien el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" es reconocido en los ordenamientos jurídicos nacionales, ninguna de las leyes migratorias sancionadas con posterioridad a la entrada en vigencia del instrumento en 2009 (con excepción de Argentina y Uruguay) lo incorporan de manera directa como una subcategoría de residencia. La referencia explícita al criterio de "nacionalidad MERCOSUR" en los principales textos migratorios de los Estados firmantes del Acuerdo, por simple que parezca, facilitaría el acceso al conocimiento de esta categoría y por lo tanto contribuiría a la regularidad migratoria, mientras que alentaría la sistematicidad propuesta en el punto anterior.
- 5 Extensión del criterio de "nacionalidad MERCOSUR" a las personas nacionales de todos los Estados Parte y Asociados al bloque regional:** adicionalmente a la incorporación de la subcategoría de radicación en las leyes migratorias, se propone su extensión. Esta propuesta se basa en que actualmente el 80% de las migraciones de América del Sur son intrarregionales (OIM, 2020:3) y en que, más allá de este contexto, los flujos migratorios de sudamericanos en Sudamérica han sido continuos a lo largo del tiempo (con variaciones nominales o porcentuales según momentos históricos sociales o económicos) y razonablemente continuarán. Una política migratoria criteriosa, que responda a las dinámicas en que se inscribe y que considere a la regularidad migratoria como un medio para el acceso a derechos humanos, no puede pasar por alto esta tendencia. De allí que una propuesta superadora y consistente con los fines que persigue el Acuerdo debe ser extender el criterio de "nacionalidad MERCOSUR" no sólo a los nueve Estados firmantes de este instrumento, tal como lo hacen las legislaciones en Bolivia, Brasil y Paraguay, sino a todos aquellos asociados al bloque regional, que incluye a Guyana, Surinam y Venezuela, como lo hacen las leyes migratorias de Argentina y Uruguay. El propio Acuerdo habilita esta inclusión sobre la base de la cláusula más favorable a la persona migrante, prevista en su artículo 11.

Con esta propuesta también se dará un paso en el objetivo último que persigue el Acuerdo, que es la "implementación de una política de libre circulación de personas en la región".

- 6 Implementar el Acuerdo de Residencia con el objetivo de prevenir sanciones desproporcionadas y reducir situaciones de vulnerabilidad:** la condición de migrante en situación de irregularidad administrativa no afecta bien jurídico alguno que justifique el accionar punitivo estatal. En esta misma línea se expresó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al indicar que "[l]os 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" (CIDH, 2019, Principio 67). Incluso más, agregó que cualquier clase de sanción basada en el ingreso irregular, presencia, estancia o situación migratoria "es desproporcionada de conformidad con el derecho penal". De igual modo, aquellos migrantes que se encuentran bajo esta condición de irregularidad, tal como lo sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos" (Corte

IDH, Caso *Velez Loor vs Panamá*, Sentencia del 23 de noviembre de 2010 párr. 98)) y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos. El Objetivo 7 del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración Segura, Ordenada y Regular también indica que los Estados deben establecer “políticas integrales y alianzas que proporcionen a los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, mediante la identificación y la asistencia, así como la protección de sus derechos humanos [...]” (ONU, 2018).

A tenor de estos estándares, no cabe duda que la correcta implementación del Acuerdo de Residencia prevendría o reduciría notoriamente las sanciones por ingreso irregular, presencia o estancia, mientras que ayudaría a reducir la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes.

- 7 Creación de una categoría especial de ingreso al territorio para aquellas personas nacionales de Estados Parte o Asociados del MERCOSUR que tengan por objetivo radicarse, acompañado de un protocolo de actuación:** en distintos espacios e informes se ha hecho referencia al llamado “permiso de ingreso MERCOSUR” o a acepciones similares (OIM, 2020). Es decir que no se trata de una propuesta novedosa. Mientras que la inexistencia de esta categoría especial de ingreso fomenta o contribuye a situaciones de irregularidad migratoria, su creación tiene por finalidad asegurar el objetivo principal del Acuerdo (la regularidad migratoria) y, con ello, el disfrute de los derechos que esta condición garantiza. Distintos escenarios ilustran las ventajas de esta propuesta. Por ejemplo, esta categoría especial evitaría el “traspaso” entre subcategorías migratorias, circunstancia acompañada de incertidumbre que suele derivar en irregularidad migratoria cuando por falta de información, por falta de documentación o por imposibilidad para costear multas o tasas administrativas, la persona migrante no logra llevar delante de manera exitosa el respectivo trámite. De igual forma, esta categoría especial reduciría el uso de prácticas discrecionales usualmente utilizadas por los operadores de frontera. Por caso, limitaría la implementación de figuras arbitrarias para prohibir la entrada a un territorio, como aquella de “falso turista” mencionada en el caso de Argentina. También, esta categoría especial alentaría el desarrollo de una migración segura, ordenada y regular, en línea con el Pacto Mundial, ayudando a disminuir los ingresos por pasos fronterizos no habilitados y desalentando situaciones de “expulsión en caliente” o de rechazos en frontera.

La creación de esta categoría especial debe contar, a su vez, con un protocolo de actuación; reglas precisas, simples y operativas, que prevengan arbitrariedades, que indiquen la documentación a presentar ante la autoridad migratoria, que establezcan plazos para llevar a cabo esta tarea o que especifiquen las consecuencias de no hacerlo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, Diego e Ignacio Odriozola. 2022. "Acuerdo de 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 Anual del Ministerio Público de la Defensa*, pp.23-36. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/Revista%20del%20Ministerio%20Publico%20de%20la%20Defensa%2017%20FINAL.pdf>
- ACOSTA, Diego y Carmen Miguel. 2022. *Protocolo de actuación para facilitar el acceso a la justicia a personas en contexto de movilidad humana* (Defensoría General de la Nación/EUROSOCIAL). Disponible en: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2022/10/ProtocoloActuacion.pdf>
- ACOSTA, Diego. 2019. "The Expansion of Regional Free Movement Regimes. Towards a Borderless World?", en Minderhoud, Paul, Sandra Mantu y Karin Zwaan (eds), *Caught in Between Borders. Citizens, migrants and humans*. Wolf Legal Publishers.
- AGUIRRE ANANÍAS, Alejandra; Fernández, Hernán y Jacqueline Serra Soto. 2021. *Incorporación del Derecho Internacional en el Orden Nacional, Memoria presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae*. Disponible en [https://repositorio.uft.cl/xmlui/bitstream/handle/20.500.12254/2152/Aguirre\\_Izurieta\\_Serra\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uft.cl/xmlui/bitstream/handle/20.500.12254/2152/Aguirre_Izurieta_Serra_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ALFONSO, ADRIANA. 2012. Integración y migraciones. *El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina, Cuadernos Migratorios N° 3*, Organización Internacional para las Migraciones.
- ALFONSO, ADRIANA. 2021. "El Acuerdo de Residencia del Mercosur y Países Asociados. Historia de su génesis", *Revista Migraciones Internacionales. Reflexiones desde Argentina*, N° 7, pp. 11-32.
- BELLO, JULIANA. 2015. *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. Disponible en [www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf)
- BERGAMASCHINE MATA DIZ, JAMILE. 2005. "El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea". En *Ius et Praxis* Vol. 11, N° 2, pp. 227-260. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122005000200007](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122005000200007)
- CERIANI CERNADAS, PABLO E IGNACIO ODRIOZOLA. 2022. "Personas migrantes. Expulsiones. Niños y niñas. Educación. CSJN, "Huang, Qiuming c/EN-DNM s/recurso directo DNM"; "Otoya Piedra, Cesar Augusto c/EN-DNM s/recurso directo DNM", 7 de diciembre de 2021 y "Costa Ludueña, Peter Harry c/ UBA s/Amparo Ley 16.986", 28 de octubre de 2021". En *Revista Debates sobre Derechos Humanos*. Disponible en: <https://debatesdh.blogspot.com/2022/08/nuevo-comentario-fallos-de-la-csxn.html>

- CHÉTAIL, VINCENT. 2019. *International Migration Law*. Cambridge University Press.
- COMISIÓN ARGENTINA PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS (CAREF). 2022. *Fronteras cerradas por pandemia. Familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021*. Disponible en: <https://caref.org.ar/informes/>
- LOGAR, ANA CRISTINA. 1997. "Tribunal de Justicia para el MERCOSUR. Una decisión impostergable", *Revista de Relaciones Internacionales N° 12*, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: [https://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R12/R12-ELOG.html#:~:text=El%20efecto%20directo%20del%20derecho,sino%20tambi%C3%A9n%20a%20sus%20ciudadanos](https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R12/R12-ELOG.html#:~:text=El%20efecto%20directo%20del%20derecho,sino%20tambi%C3%A9n%20a%20sus%20ciudadanos)
- MÁRMORA, LELIO. 1997. *Las políticas de migraciones internacionales*. Alianza Editorial, Buenos Aires.
- MODOLO, VANINA. 2010. "La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño". En Novick, Susana (comp) *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, pp. 29-49. Catálogos, Buenos Aires.
- Nogueira Alcalá, Humberto. 1997. "Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno". En *Ius et Praxis* Vol. 2, N° 2, pp. 9-62. Universidad de Talca, Chile. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19720203>
- OBSERVATORIO SOBRE MIGRACIONES Y ASILO EN ARGENTINA "GABRIEL CHAUSOVSKY". 2021. *Migrantes en pandemia. Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad. Informe N° 2*. Disponible en <https://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/migrantes-en-pandemia/>
- ODRIOZOLA, IGNACIO Y VALERIA ESPAÑA, "Estados de excepción, cierre de fronteras y derechos humanos. Sobre el derecho a la libre circulación en tiempos de covid-19", *La Diaria*, 13 de febrero de 2021, disponible en: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/2/estados-de-excepcion-cierre-de-fronteras-y-limitacion-de-derechos-humanos/>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). 2018. *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos los migrantes. Cuadernos Migratorios N° 9*. Disponible en <https://robuenosaires.iom.int/es/resources/cuaderno-9-evaluacion-del-acuerdo-de-residencia-del-mercosur-y-su-incidencia-en-el-acceso-derechos-de-los-migrantes>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). 2020. *Tendencias Migratorias en América del Sur, Informe Migratorio Sudamericano*. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/es/resources/tendencias-migratorias-en-america-del-sur-marzo-2020>
- ONU, *Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular*, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Brasilia, Brasil, 6 de diciembre de 2002.

CIDH, Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas, Resolución 04/19, 7 de diciembre de 2019. Principio 67. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

Comunicado Conjunto de Presidentes del bloque emitido en ocasión de la XXIII Reunión del Consejo del Mercado Común, Brasilia, Brasil, 6 de diciembre de 2002, párr. 14. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8323\\_CMC\\_2002\\_ATA02\\_COMUNICADO\\_ES\\_MCS-ByCH.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8323_CMC_2002_ATA02_COMUNICADO_ES_MCS-ByCH.pdf)

Decisión del Consejo Mercado Común N° 12/97 - Participación de Chile en las Reuniones del MERCOSUR

Decisión del Consejo Mercado Común N° 21/15. Atribución de la condición de Estado Asociado del MERCOSUR a la República de Surinam

Decisión del Consejo Mercado Común N° 38/03 – Participación de Bolivia en las Reuniones del MERCOSUR

Decisión del Consejo Mercado Común N° 39/03 – Participación de la República de Perú en las Reuniones del MERCOSUR

Decisión del Consejo Mercado Común N° 43/04 – Atribución a la República del Ecuador de la condición de Estado Asociado del MERCOSUR

Decisión del Consejo Mercado Común N° 44/04 – Atribución a la República de Colombia de la condición de Estado Asociado del MERCOSUR

Decisión del Consejo Mercado Común N° 19/15 – Atribución de la condición de Estado Asociado a la República Cooperativa de Guyana

Decisión sobre la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, San Pablo, 5 de agosto de 2017.

Declaración de Cartagena, XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Cartagena de Indias, 3, 4 y 5 de diciembre de 2013, p. 2. Disponible en: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xiv-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Declaración de Lima, XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Lima, 15, 16 y 17 de octubre de 2014. Disponible en: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xiv-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Declaración de Principios migratorios y lineamientos generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, IX y X Conferencia Suramericana de Migraciones, 21 y 22 de septiembre de

2009, Quito, y 25 y 26 de octubre del 2010 en Cochabamba. Disponible en: [https://csmigraciones.org/sites/default/files/2020-12/2\\_declaracion\\_principios\\_es.pdf](https://csmigraciones.org/sites/default/files/2020-12/2_declaracion_principios_es.pdf)

Foro Especializado Migratorio del Mercosur, Movimientos migratorios recientes en América del Sur, Informe Anual 2021. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oim\\_fem\\_informe\\_anual\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oim_fem_informe_anual_2021.pdf)

ONU, Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

Protocolo de Ouro Preto adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Capítulo IV, Aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/ourop/ourop\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/ourop/ourop_s.asp)

Tratado de Asunción, Asunción, Paraguay, 26 de marzo de 1991. Disponible en: [https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado\\_de\\_asuncion.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf)

## INSTRUMENTOS NACIONALES

### Argentina

Congreso de la Nación, Ley Nacional N° 25.902, sancionada el 09/06/2004 y promulgada el 13/07/2004. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/96649/norma.htm>

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Rojas, Silvio, rta. 7 de diciembre de 2021; CSJN, Solís Laime, rta. 21 de diciembre de 2021; CSJN, Maldonado Ruiz Díaz, Manuel, rta. 21 de diciembre de 2021.

Dirección Nacional de Migraciones, Disposición 29929/2004. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98822/norma.htm>

Dirección Nacional de Migraciones, Disposición DNM N° 1637 del 28 de julio de 2022. Argentina aplica el Acuerdo de Residencia a Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/365000-369999/369202/norma.htm>

Dirección Nacional de Migraciones, Disposición DNM N° 4362 del 4 de noviembre de 2014 "Procedimiento para la resolución de casos sobre sospecha fundada en la subcategoría turista". Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/237942/norma.htm>

Dirección Nacional de Migraciones, Disposición N° 1891/2021, 08/07/2021. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246773/20210712?busqueda=1>

Dirección Nacional de Migraciones, Disposición N° 940/2022, 23/05/2022. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-940-2022-365265/texto>; y

Dirección Nacional de Migraciones, Disposición N° 941/2022, 24/05/2022. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-941-2022-365266>

Dirección Nacional de Migraciones, Tramitar residencia temporaria – Radicación MERCOSUR. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/radicacion-residencia-mercosur-temporaria>

Poder Ejecutivo de la Nación, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 274/2020, 16/03/2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335479/norma.htm>

Poder Ejecutivo de la Nación, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 678/2021.30/09/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/354785/norma.htm>

## Bolivia

Asamblea Legislativa, Ley de Migración N° 370. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556.pdf>

Congreso Nacional, Ley N° 2831, sancionada el 03/09/2004. Disponible en <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-2831.html>

Dirección General de Migración, Repositorio MERCOSUR. Disponible en <https://migracion.gob.bo/index.php/node/152>

Gaceta Oficial, Decreto Supremo N° 4576 del 25 de agosto de 2021. Disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4576>

Poder Ejecutivo, Decreto N° 4196, 17/03/2020. Disponible en [https://www.dgac.gob.bo/wp-content/covid19/leyesdecretos/DS\\_4196\\_DECLARA\\_EGA\\_SANITARIA\\_NACIONAL.pdf](https://www.dgac.gob.bo/wp-content/covid19/leyesdecretos/DS_4196_DECLARA_EGA_SANITARIA_NACIONAL.pdf)

Poder Ejecutivo, Decreto Supremo Reglamentario N° 1923. Disponible en <https://www.aduana.gob.bo/aduana7/sites/default/files/SCGNNDTA/otros/D.S.%201923%20CIRCULAR0702014.pdf>

Tribunal Constitucional Plurinacional, Sucre, SCP 0488/2013, 12/04/2013. Disponible en [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(eddpejermprigeo4evjmlbs\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(eddpejermprigeo4evjmlbs))/WfrResoluciones.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional, Sucre, SCP SCP 0272/2015-S1, 26/02/2015. Disponible en [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(quirmf4n33iipv5wj2xobmq2\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(quirmf4n33iipv5wj2xobmq2))/WfrResoluciones.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional, Sucre, SCP 1144/2015-S3, 16/11/2015. Disponible en [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(0mjzbtm4c33115meuug53hr\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(0mjzbtm4c33115meuug53hr))/WfrResoluciones.aspx)

## Brasil

Enmienda constitucional 45/2004. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)

Ministerio da Justica e Seguranca Pública, Acordo sobre Residência do MERCOSUL: Argentina, Bolivia, Chile, Colômbia, Ecuador, Paraguai, Peru e Uruguai. 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>

Poder Ejecutivo, Decreto 9.199, promulgado el 20/11/2017. Disponible en <https://www.refworld.org/es/type,LEGISLATION,,BRA,5d7fd1a719,0.html>

Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo N° 925, sancionado el 15 de septiembre de 2005. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-925-15-setembro-2005-538501-acordo-34332-pl.html>

Poder Ejecutivo, Decreto N° 6975, promulgado el 07/10/2009. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm)

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria Interministerial MJSP/MRE N° 19, del 23 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.sela.org/media/3221745/portaria-mjsp-mre-19-residencia-de-migrantes-marzo-2021.pdf>

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 125 del 19 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.conjur.com.br/dl/portaria-125-fechamento-fronteiras.pdf>

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 132 del 22 de marzo de 2020. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt132-20-ccv.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt132-20-ccv.htm)

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 456 del 24 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-456-de-24-de-setembro-de-2020-279272788>

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 18-DIREX/PF del 21 de octubre de 2020. Disponible en [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_18-DIREX-PF\\_DE\\_19\\_DE\\_OUTUBRO\\_DE\\_2020.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_18-DIREX-PF_DE_19_DE_OUTUBRO_DE_2020.pdf)

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 21-DIREX/PF del 8 de marzo de 2021. Disponible en [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_21-DIREX-PF\\_DE\\_2\\_FEVEREIRO\\_DE\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_21-DIREX-PF_DE_2_FEVEREIRO_DE_2021.pdf)

Presidencia de la República, Diario Oficial de la Unión, Portaria N° 25-DIREX/PF del 17 de agosto de 2021. Disponible en <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-25/2021-direx/pf-de-17-de-agosto-de-2021-340771055>

Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinario n° 466.343-1 SÃO PAULO, 03/12/2008. En <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>.

## Chile

Corte Suprema, Sala Penal, Caso Molco, Rol N° 559-2004, 13/12/2006, Consid. 23°. Disponible en <https://media.elmostrador.cl/2011/12/Estudios-Constitucionales-533-SENTENCIA-CASO-MOLCO.pdf>.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Decreto N° 177, promulgado el 10/05/2022. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176043>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Diario Oficial, Decreto N° 102 del 16 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/03/17/42606-B/01/1742157.pdf>

Ministerio del interior, Oficio Circular N° 26465, 04/12/2009. Disponible en <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2022/02/Oficio-Circular-26465-Acuerdo-MERCOSUR-diciembre-2009.pdf>.

Servicio Nacional de Migraciones, Requisitos para obtener Residencia Temporal. Disponible en <https://serviciomigraciones.cl/residenciatemporal/principiodereciprocidad/>

Tribunal Constitucional, Rol N° 1.288-2008, 25 de agosto de 2009. Disponible en <https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=1214>

## Paraguay

Congreso de la Nación, Ley N° 3.578 que aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte, Bolivia y Chile, 14 de agosto de 2008. Disponible en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1104/ley-n-3578-aprueba-el-acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-partes-del-mercosur-bolivia-y-chile>

Congreso de la Nación, Ley N° 3565, promulgada el 31/07/2008. Disponible en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1096/ley-n-3565-aprueba-el-acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-partes-del-mercosur>

Congreso Nacional, Ley de Migraciones N° 6.984, promulgada el 17/10/2022. Disponible en <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/78999>.

Constitución de la República de Paraguay de 1992. Disponible en <https://www.mre.gov.py/index.php/normativas/normativa-institucional>

Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Decreto N° 3458 del 16 de marzo de 2020. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/11169.pdf>

Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Decreto N° 3465 del 17 de marzo de 2020. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/par194749.pdf>

## Uruguay

Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1967. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>.

Decreto N° 103/020 del 30 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/103-2020/1>

Decreto N° 104/020 del 30 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2020>

Decreto N° 93/020 del 23 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>

Poder Legislativo, Ley N° 17.927, sancionada el 08/12/2005. Disponible en [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/leyes/2005/12/R%20406\\_01%2011%202005\\_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2005/12/R%20406_01%2011%202005_00001.PDF)

Poder Legislativo, Ley N° 18.250. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

Suprema Corte de Justicia, caso "Sabalsagaray Curuchet, Blanca Stela. Denuncia Excepción de inconstitucionalidad arts. 1, 2 y 4 de la Ley N° 15.848". Disponible en [www.fder.edu.uy/sites/default/files/20171/Sentencia%20365%20de%202009%20SCJ.pdf](http://www.fder.edu.uy/sites/default/files/20171/Sentencia%20365%20de%202009%20SCJ.pdf).

## **PAPELES DE MIGRACIÓN**

### **Número 5 / Abril 2023**

La llave hacia la regularidad migratoria en la región  
Veinte años del Acuerdo de Residencia  
del Mercosur

## **PAPELES DE MIGRACIÓN**

### **Número 4 / Diciembre 2022**

Migrantes de República Dominicana, Senegal  
y Haití en Argentina  
El largo camino a la regularidad migratoria

## **PAPELES DE MIGRACIÓN**

### **Número 3 / Diciembre 2021**

Entre la recepción y el rechazo.  
Las familias refugiadas del sudeste asiático  
en el Archivo Histórico de CAREF, 1979-1982

## **PAPELES DE MIGRACIÓN**

### **Número 2 / Junio 2021**

Familias entre fronteras.  
Niñez venezolana en Argentina:  
regularización en suspenso

## **PAPELES DE MIGRACIÓN**

### **Número 1 / Marzo 2021**

Historias de archivos y exilios.  
Preservación y panorama de los registros  
del Servicio Social de CAREF. 1973 - 1983

