

Relevamiento de acuerdos y declaraciones de los Estados de América del Sur en los procesos regionales en materia migratoria sobre los ejes de integración sociolaboral y educación

Relevamiento de acuerdos y declaraciones de los Estados de América del Sur en los procesos regionales en materia migratoria sobre los ejes de integración sociolaboral y educación

Consultora:

Lucía Benavídez

CONTENIDO

Introducción	5
Estrategia metodológica	6
Los procesos de integración regional y su rol en la gobernanza de las migraciones	9
La CSM y los procesos de integración regional en Suramérica	12
La inclusión del eje de integración sociolaboral: trabajo y educación	13
Normativa regional para la promoción de la migración segura, ordenada y regular: la integración sociolaboral y educativa en Suramérica	14
Mercado Común del Sur	15
Aspectos orgánicos y normativos	15
Declaraciones Presidenciales y Comunicados Conjuntos sobre gobernanza migratoria	16
Acuerdo sobre Residencia.....	17
Educación.....	21
Integración en los niveles primario y medio.....	23
Integración educativa superior.....	24
Declaraciones presidenciales sobre integración educativa.....	26
Sobre la importancia de la integración en materia de educación para la migración segura ordenada y regular	27
Implementación	27
Integración sociolaboral	28
Seguridad social	28
Implementación.....	29
Declaración Sociolaboral.....	29
Implementación ³¹	31
Una conclusión: el Estatuto de Ciudadanía el MERCOSUR	33
Comunidad Andina de Naciones	34
Aspectos orgánicos y normativos	34
Directrices y mandatos presidenciales en materia migratoria	35
Normativa sobre migración regular	37
Educación.....	38
Integración sociolaboral.....	39
Instrumento Andino de Migración Laboral	40
Implementación	41
Instrumento Andino de Seguridad Social	41
Implementación.....	42
Una conclusión: el Estatuto Migratorio Andino	43

Alianza del Pacífico	45
Aspectos orgánicos y normativos	45
Consideraciones preliminares sobre migración regular	46
Facilitación de la movilidad sociolaboral	47
Comentario final	51
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	52
Aspectos orgánicos y normativos	52
Declaraciones presidenciales	53
Reuniones sobre Migraciones en el marco de la CELAC	54
Una nota al pie: el Consenso de Brasilia	55
Consideraciones finales	56
Recomendaciones	59
Bibliografía	60
Conferencia Suramericana sobre Migraciones	62
Repositorios normativos	63
Anexos	65
Anexo 1. Líneas de acción de la primera propuesta para una Visión Regional para el Abordaje de las Migraciones en América del Sur ponderadas.....	65
Anexo 2. Objetivos del Pacto Mundial y acciones priorizados	66

INTRODUCCIÓN

El presente documento expone los resultados de la consultoría titulada “Relevamiento de acuerdos y declaraciones de los Estados de América del Sur en los procesos regionales en materia migratoria sobre los ejes de integración sociolaboral y educación”, solicitada por la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Colombia ante la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) a su Secretaría Técnica, a cargo de la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el fin de incluir la temática de la integración regional, especialmente sobre los ejes de integración sociolaboral y educación, en el Plan de Trabajo de la Conferencia para 2024.

En ese sentido, se presenta a continuación un análisis de la normativa regional vigente en la materia en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Alianza del Pacífico (AP), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con el fin último de brindar una primera aproximación no exhaustiva sobre cuál de la normativa relevada favorece la migración segura, ordenada y regular. Para ello, primero se presenta la estrategia metodológica, seguida de unas palabras pertinentes respecto del rol de los procesos de integración regional en la gobernanza migratoria en América del Sur. Posteriormente, se procede a analizar la normativa migratoria relevada en cada proceso de integración, ponderando el estado de situación de la región en la materia, y se realizan consideraciones preliminares sobre su implementación. Finalmente, se concluye con los resultados del relevamiento junto a algunas recomendaciones para alimentar el Plan de Trabajo de la CSM.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Para abordar los objetivos de este estudio se recurrió a una metodología de carácter cualitativo, principalmente basada en el relevamiento, sistematización, revisión y análisis documental de los contenidos de la normativa regional vigente (acuerdos¹ y declaraciones) en los procesos de integración arriba mencionados. Así, la primera etapa del relevamiento consistió en una exploración de las fuentes presentes en repositorios en línea oficiales y de acceso público de los Estados, de las Secretarías de los procesos regionales, y documentos de organismos internacionales, seguida de la categorización y organización de los componentes.

Posteriormente a la exploración de la normativa existente, se decidió relevar aquella sobre materia migratoria, seleccionando para el posterior análisis aquella que se encuentra vigente y que favorece, a través de la integración sociolaboral y educativa, la promoción de la migración segura, ordenada y regular². La categorización se realizó en base a la selección y organización de la información recopilada considerando los componentes especificados: (i) residencia y regularización; (ii) acceso a empleo; (iii) servicios: salud y educación; (iv) certificación y reconocimiento de títulos académicos, incluyendo nivel técnico; (v) reconocimiento de habilidades y conocimientos adquiridos en el mundo del trabajo; (vi) movilidad y/o complementariedad de beneficios sociales, especialmente fondos de pensión; (vii) acceso a servicios financieros (bancarización); (viii) otros que favorezcan la integración. Asimismo, la normativa relevada se organizó en base a las siguientes categorías: (i) tipo de norma; (ii) área temática; (iii) vinculante/no vinculante; (iv) año de entrada en vigor (en el caso de acuerdos y tratados)³; (v) países signatarios; (vi) tipo de integración que favorece; (vii) componentes; (viii) correspondencia con objetivos del PMM; (ix) fuente.

De esa forma, para facilitar la lectura y no incorporar información que no sea estrictamente relevante para los objetivos del estudio, se presenta aquí la normativa vigente que, de acuerdo a la sistematización realizada, puede considerarse favorece el tipo de migración referido. Para elaborar esta distinción analítica, se tomaron como referencia las líneas de acción consensuadas en la primera propuesta de la “Visión Regional para el Abordaje de las Migraciones en América del Sur”, elaborada en el marco de la CSM, especialmente aquellas que se enmarcan en las áreas prioritarias de

¹ Respecto a la noción de “acuerdo”, cabe aclarar que esta abarca a los instrumentos regionales de carácter vinculante, sea su denominación tratados, instrumentos, protocolos, etc., separándola de las declaraciones que no generan obligaciones jurídicas internacionales.

² Cabe destacar que el relevamiento de la normativa concluyó el 11 de enero de 2024. En tal sentido, no se tuvieron en cuenta posteriores actualizaciones.

³ Para establecer esta distinción, se tomó en cuenta lo dispuesto en cada tratado.

derechos humanos, regularización y protección, trabajo/sociolaboral e integración en sociedades de acogida (Anexo I)⁴. Asimismo, se consideraron los principios rectores, objetivos y acciones del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), aprobado en 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵. En cuanto a esto último, se priorizaron aquellos objetivos y acciones que directa o indirectamente se vinculan con la integración sociolaboral y con la integración educativa, teniendo en consideración los componentes arriba explicitados. Los objetivos y acciones del PMM priorizados pueden verse en el Anexo II.

Respecto del alcance material de este estudio, cabe clarificar que se ha definido como las unidades de análisis a los procesos de integración regional identificados, por lo que no se pretende realizar un análisis exhaustivo del alcance de cada acuerdo y declaración en cada uno de los países de la región, sino una primera aproximación, considerando los componentes a analizar y si estos acuerdos favorecen la migración segura, ordenada y regular a través de los referidos tipos de integración. Para ello, se tomaron como referencia los principios de la CSM, el PMM, el espíritu de los acuerdos y declaraciones regionales, sus disposiciones, y en qué medida obligan a los Estados a adaptar su normativa nacional y sus políticas públicas a los acuerdos regionales.

En cuanto a las definiciones temporales, estas variaron de acuerdo a cada proceso de integración estudiado, puesto que la normativa no fue seleccionada en función del año de su surgimiento, sino considerando su vigencia o no en la actualidad. Consecuentemente, se priorizó la presentación de la situación actual en materia de integración sociolaboral y educativa y no un análisis de su evolución.

Para indagar preliminarmente sobre la implementación de la normativa relevada se consideró, en primera instancia, parte de la legislación nacional de los Estados obligados por dichos instrumentos. En segundo lugar, se tomaron como referencia los informes nacionales voluntarios elaborados por los Estados para la Revisión Regional sobre la Implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y el Caribe (2020)⁶, las actualizaciones presentadas por algunos de los países para el Foro de Examen de la Migración Internacional (2022)⁷ y la información relevada en el estudio titulado “Las normas y políticas migratorias en América del Sur vis a vis el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” (Veiga, 2022), a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones. Es de destacar que los principios

⁴ Las distintas líneas de acción para un abordaje de las migraciones en América del Sur se encuentran enmarcadas en áreas establecidas como prioritarias en el referido documento. Estas son: (i) derechos humanos; (ii) regularización y protección; (iii) género; (iv) fronteras; (v) trabajo/sociolaboral; (vi) integración a comunidades de acogida, entre otras (CSM, 2023).

⁵ Resolución A/RES/73/195. Disponible aquí: https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/gcm_spanish.pdf.

⁶ Los países objeto de este estudio que han presentado estos informes son: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay.

⁷ Presentaron actualizaciones Argentina, Colombia, Ecuador y Uruguay.

transversales del PMM, especialmente el referido a la cooperación internacional, se encuentran en sintonía con los acuerdos, declaraciones e instrumentos regionales parte del relevamiento, a la vez que promueven su aplicación, de modo que estos informes permiten tener una visión general preliminar de su estado de implementación.

Se considera oportuno dejar sentado que, dadas las características heterogéneas de los instrumentos a relevar y los alcances del concepto mismo de “implementación”, aplicado a los marcos normativos internos o las políticas públicas de cada uno de los Estados en la materia, podría constituirse a futuro en un campo de indagación específico, ya que su ponderación exige una investigación más compleja que defina metodológicamente estándares de implementación, entrevistas con puntos focales, análisis de la existencia o no de mecanismos de seguimiento en cada uno de los instrumentos, actas de órganos regionales, implementación de cuestionarios, entre otras fuentes de información.

Habiendo expuesto la estrategia metodológica, se presentan a continuación unas consideraciones sobre el papel de los procesos de integración regional en la gobernanza migratoria.

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y SU ROL EN LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES

En consonancia con lo establecido en los principios rectores de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (2010), el presente estudio parte de la premisa de que las migraciones son parte constitutiva de los procesos de integración en la subregión y, al mismo tiempo, que la coordinación regional al interior de estos procesos es clave para alcanzar la libre movilidad de personas con un enfoque de derechos, perspectiva de género, perspectiva infantil y que considere el aporte de las migraciones al desarrollo, en línea con los principios rectores del PMM.

Consecuentemente, esta explícita vinculación surge de las declaraciones fundacionales de la CSM. En la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales (2010), los Estados establecieron la relevancia de avanzar hacia “una integración regional fundamentada en la construcción de la libre movilidad de personas y la ciudadanía suramericana” (párr. 3), destacaron “la importancia de guardar coherencia regional en la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que residen en la región” (párr. 9), y reconocieron que “la movilidad con derechos de todas las personas migrantes constituye parte sustancial de los procesos de integración económica, cultural y social entre los países, lo cual demanda la materialización de acuerdos multilaterales regionales en torno a su respeto y promoción” (párr. 11).

Es de notar, que esta insoslayable vinculación entre el libre movimiento de personas y la coordinación regional ya se encontraba presente dentro de los bloques regionales que anteceden las citadas declaraciones de la CSM, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde sus inicios. En el caso de la CAN⁸, la temática migratoria y la consecución de la libre circulación y establecimiento de sus ciudadanos en el espacio comunitario aparece como uno de sus principales objetivos. Ya en su tratado constitutivo, el Acuerdo de Cartagena (1969), se marcó como norte promover la integración económica y social (art. 1). Asimismo, en el Acta de la Paz, firmada en el marco de la VI reunión del Consejo Presidencial Andino (1990), se manifestó el interés de los Estados en facilitar la circulación de personas dentro de los Países Miembros. Con ese fin, fue creado

⁸ La CAN está conformada por el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como Estados Miembros, mientras que los Estados Partes del MERCOSUR y Chile son Estados Miembros Asociados. Comunidad Andina quienes somos. <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>.

el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), cuyo funcionamiento comenzó en 1993, y el cual está encargado de “presentar propuestas técnicas y velar por el cumplimiento de las Decisiones y Resoluciones que en materia de migraciones se adopten dentro del marco del proceso andino de integración” (Julca et al., 2012, p. 103). Adicionalmente, en 2008 fue inaugurado el Foro Andino sobre Migraciones “con la finalidad de alcanzar una posición conjunta de política migratoria en la Comunidad Andina y consolidar posiciones internacionales a nivel regional” (CSM, 2008, p. 62). Este espacio de diálogo no vinculante es de especial relevancia para cumplir con el compromiso de los principios de cooperación e integración social, económica e intercultural entre los Países Miembros, siguiendo un enfoque de derechos centrado en las personas para la construcción de la ciudadanía andina.

En el MERCOSUR, constituido en 1991 por el Tratado de Asunción, la temática de la gobernanza migratoria ha ido apareciendo, tímidamente, durante su primera década de existencia, y con mayor fuerza con el cambio de siglo. Así, en su texto constitutivo, se prevé la conformación de un mercado común que implique la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (art. 1°), entre los cuales puede ser contemplada la fuerza de trabajo y, en consecuencia, las personas trabajadoras (Brumat & Artola, 2015). El principal órgano del MERCOSUR en donde se trata la temática migratoria es la Reunión de Ministros del Interior y de Seguridad (RMIS) y, dentro de ella, el Foro Especializado Migratorio (FEM), creado en 2003. Este espacio, similarmente al Foro Andino sobre Migraciones, ha resultado clave para la generación de recomendaciones y propuestas sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria, tal como se verá más adelante. Adicionalmente, el FEM ha demostrado su potencial como plataforma de diálogo para los Estados del bloque a fin de consensuar posiciones conjuntas para elevar en foros internacionales tales como el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, la Conferencia Suramericana de Migraciones (Stefoni, 2018) y el Foro de Examen de la Migración Internacional.

De lo arriba expuesto, puede deducirse cómo los diálogos en materia de gobernanza migratoria en el marco de la CSM, de la CAN y del MERCOSUR, presentan complementariedad desde los años 2000. Respecto de la Alianza del Pacífico (AP), esta fue constituida en 2011 por voluntad de Chile, Colombia, México y Perú con el objetivo de promover una integración profunda que persiga el desarrollo económico y la competitividad de los Estados Miembros. Con ese fin, en la Declaración de Lima (2011) los Estados manifestaron que en una primera etapa se priorizarían los trabajos sobre movimiento de personas de negocios y la facilitación para el tránsito migratorio (p. 2). Además, en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2012) se fija que el libre movimiento de personas será el medio para alcanzar el desarrollo económico y la competitividad. Así, dentro de los Grupos Técnicos que llevan a cabo el funcionamiento de la AP, se encuentran el de Movimiento de Personas, el Laboral y el de Educación.

Finalmente, en lo que respecta a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), ella se constituyó en 2010 como un mecanismo de diálogo y concertación política

intergubernamental que reúne de forma permanente a los treinta y tres países de América Latina y el Caribe (Declaración de Caracas, 2011). Más allá de no poseer una institucionalidad consolidada como la del MERCOSUR o la CAN, la CELAC busca complementar la arquitectura regional ya existente sobre la base de la no duplicación de esfuerzos, con el fin de potenciar elementos comunes (Peña, et al., 2017, p. 11). De ese modo, desde sus inicios, las y los presidentes de los Estados de la región se manifestaron, a través de declaraciones, acerca de la temática migratoria desde un claro enfoque de derechos, haciendo hincapié en la necesidad de coordinación para proteger los derechos humanos de las personas migrantes, atravesando temas tales como la migración laboral, la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia, la residencia y la relevancia de la regularización, entre otros. Asimismo, se registra un grado de coordinación entre la CELAC y la CSM, siendo que la primera ha presentado informes en el marco de la Conferencia.

LA CSM Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN SURAMÉRICA

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones es un proceso consultivo regional no vinculante creado en 1999 por voluntad y consenso de los países de América del Sur en el Encuentro Suramericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, llevado a cabo en la ciudad de Lima, Perú, cuyo objetivo principal es el de alcanzar una política migratoria regional a través del intercambio de ideas y buenas prácticas (CSM, 2020). Esta meta se enmarcada en tres principios rectores (CSM, 2010):

- a. Las migraciones como parte del proceso de integración regional y subregional;
- b. la indudable vinculación entre el desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones;
- c. la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

Respecto del primer eje, el cual vincula estrechamente la movilidad humana con la integración regional, cabe destacar que responde a la concepción de los movimientos migratorios “como una expresión del proceso de integración en la región y, por lo tanto, como un factor que debe lograr la libre movilidad humana dentro de ese espacio” (CSM, 2010, p. 3). Adicionalmente, a partir de la XII Conferencia, llevada a cabo en 2012 bajo la Presidencia Pro Tempore (PPT) chilena, se instauró una dinámica de trabajo en torno a cuatro ejes temáticos dentro de los cuales se encuentra el de “Las Migraciones y los Procesos de Integración Regional”, punto en el cual se presentan los informes de los procesos de integración subregionales. Posteriormente, en la Declaración de Buenos Aires (2013)⁹, la CSM reconoció el aporte de las personas migrantes a los procesos de integración regional al tiempo que llamó a “incrementar la coordinación entre los distintos foros existentes que cumplen un papel fundamental y que son el espacio apropiado para proponer la adopción de políticas regionales transversales con enfoque de derechos” (párr. 12).

⁹ Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas. Buenos Aires, 28 de agosto de 2013.

LA INCLUSIÓN DEL EJE DE INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL: TRABAJO Y EDUCACIÓN

Como parte del desarrollo de la institucionalidad de la CSM, en la XIX Conferencia, realizada en 2021 bajo la Presidencia Pro Tempore (PPT) argentina, los Estados acordaron la creación de seis redes de trabajo, dentro de las cuales se encuentra la Red sobre Integración Socio-laboral: Trabajo y Educación. A pesar de que esta red fue constituida en 2021, los antecedentes del tratamiento de la temática en el marco de la CSM datan desde 2001, con las Declaraciones de Santiago, La Paz (2005), Caracas (2007), Santiago (2012) y Lima (2014) en las que se destaca la intención de los Estados de promover y respetar el acceso equitativo de las personas migrantes a derechos laborales y educativos que faciliten su plena integración en las sociedades de acogida. Dichas declaraciones se enmarcan en instrumentos internacionales tales como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual entrega un marco normativo para proteger los derechos humanos y laborales de los trabajadores regulares bajo condiciones dignas que respeten su integridad; la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual consagra el rol de la educación como elemento fundamental para el desarrollo de la personalidad humana y las libertades fundamentales; y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), que resalta en su objetivo N°16 la importancia de “empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y cohesión social” (CSM, 2022).

Bajo estas consignas, la red de trabajo fue establecida con los objetivos de conocer y sistematizar a nivel regional el marco normativo y las políticas públicas de los Países Miembros (leyes, reglamentos, procedimientos, otros) relativos al acceso a derechos sociales, laborales y educacionales que tienen las personas migrantes, e identificar prioridades y brechas, a nivel regional, respecto a su plena integración en las sociedades de destino, entre otros (CSM, 2022).

Teniendo en consideración la relevancia de los ejes sobre integración sociolaboral y educativa y que, como fuera antes mencionado, los procesos de integración regional son vías insoslayables para la construcción de acuerdos y normativas regionales para alcanzar una migración segura, ordenada y regular, el presente estudio procura realizar un aporte analizando la normativa regional vigente, teniendo en consideración los postulados arriba expuestos.

NORMATIVA REGIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR: LA INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL Y EDUCATIVA EN SURAMÉRICA

A continuación, se presentará un análisis de la normativa regional vigente en materia migratoria, sobre los ejes de integración sociolaboral y educación, diferenciando aquella que genera obligaciones jurídicas internacionales, es decir, vinculantes, tales como acuerdos, instrumentos, protocolos y decisiones, de la que forma parte del denominado “soft law”, pero que aun así representan una voluntad política explícita, como son las Declaraciones presidenciales y de Ministros. La información será analizada por bloque regional, debido a las diferencias de sustancia entre cada uno de ellos, lo cual amerita un estudio por separado. Asimismo, se aclara que la normativa fue relevada en función de su relación con los principios de la CSM, plasmados en la primera propuesta de Visión Regional para el abordaje de las migraciones, y con los objetivos y acciones del PMM.

Respecto a esto último, se realiza una consideración preliminar sobre el objetivo N° 23 (Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular). Por la naturaleza intrínseca de los acuerdos y declaraciones en el marco de los procesos de integración regional, materialización de la cooperación internacional en Suramérica, se dará por entendido que todos los instrumentos relevados responden a este objetivo. Por lo tanto, se dará por sentada su alineación, no siendo necesaria su aclaración en cada oportunidad.

MERCADO COMÚN DEL SUR

ASPECTOS ORGÁNICOS Y NORMATIVOS

Tal como se mencionó anteriormente, el Mercado Común del Sur fue creado en 1991 a través del Tratado de Asunción. Lo componen como Estados Partes Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela¹⁰, mientras que Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam lo hacen en calidad de Estados Asociados.

El Protocolo de Ouro Preto (1994), normativa que reglamenta el funcionamiento del bloque, determina la estructura institucional del MERCOSUR, estableciendo como su principal órgano decisorio al Consejo Mercado Común (CMC), conformado por las máximas jerarquías de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados. Asimismo, se prescribe que las decisiones en este ámbito se toman por consenso y que, tanto las decisiones del CMC como las resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutor del bloque, son obligatorias para los Estados (arts. 9° y 15°). Al mismo tiempo, el Protocolo estipula que los Estados Partes se comprometen a tomar las acciones necesarias para dar cumplimiento a las decisiones y resoluciones emanadas de dichos órganos (art. 38°). En el artículo 40° se disponen los pasos a seguir por los Estados para cumplir con tal compromiso, mientras que en el artículo 41° se menciona que las fuentes jurídicas del MERCOSUR son el Tratado de Asunción, sus protocolos, los acuerdos celebrados en su marco, las decisiones del CMC y las resoluciones del GMC, siendo todos ellos de carácter obligatorio para los Estados Partes (art. 42°).

Lo prescrito en el Protocolo de Ouro Preto da una primera señal del alcance y del carácter vinculante de los instrumentos que son analizados en este estudio. Sin embargo, por ser un organismo intergubernamental y no supranacional, las decisiones del bloque no se incorporan de forma directa en el ordenamiento interno de los Estados, sino que las mismas deben pasar por un proceso interno de revisión y ratificación, de acuerdo a las disposiciones internas de cada Estado.

Una vez enumeradas las características del sistema jurídico del bloque y antes de proceder al análisis de lo que compete a este estudio, la normativa en materia de integración sociolaboral y educativa, es preciso hacer una breve mención a la posición general que tiene el MERCOSUR sobre la gobernanza de las migraciones, presente en las Declaraciones y Comunicados Conjuntos presidenciales.

¹⁰ Suspendida a partir de 2017. Ver <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>.

DECLARACIONES PRESIDENCIALES Y COMUNICADOS CONJUNTOS SOBRE GOBERNANZA MIGRATORIA¹¹

En primer lugar, resulta pertinente mencionar la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, firmada en 2004 por los Ministros del Interior y Seguridad de los Estados Partes, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Perú, la cual reconoce el enfoque de derechos humanos de las migraciones y el abordaje integral y multidimensional de la gobernanza migratoria, identificando la regularidad migratoria como condición indispensable para lograr la plena inserción de las personas migrantes en la sociedad de recepción (párr. 1, 2 y 3). Del mismo modo, este pronunciamiento contempla la contribución de las personas trabajadoras migrantes al desarrollo y la relevancia de facilitar la migración regular para garantizar el acceso a servicios y derechos de todas las personas en igualdad de condiciones con las nacionales (párr. 4 y 7).

El mismo espíritu acompañó a las subsiguientes Declaraciones de Montevideo (2007), de Porto Alegre sobre el Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2008), Declaración Ministerial sobre el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR (2009), Declaración de Brasilia sobre entrada en vigencia de las Normas Migratorias Emanadas de las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados (2010) y la Declaración de beneplácito de los Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR a la Declaración de Progreso del Foro de Examen de la Migración Internacional (2022).

Lo mismo puede resaltarse de los Comunicados Conjuntos a través de los cuales las y los Presidentes del bloque se pronuncian luego de cada Cumbre. Temas como el de la integración fronteriza, las menciones a instrumentos de relevancia del bloque, como la Declaración Sociolaboral, el Estatuto de Ciudadanía, el Acuerdo sobre Residencia y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, están presentes con regularidad en los Comunicados¹². Por ejemplo, en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, en el marco de la LVI Cumbre (2020), se afirmó “la voluntad de promover una integración multidimensional inclusiva, que contemple políticas, planes y proyectos destinados a generar beneficios concretos, especialmente en los ámbitos de la movilidad, la residencia, el acceso a un trabajo digno y a una educación de calidad, el derecho a la salud y la creación de oportunidades, de modo que la integración pueda responder eficazmente a las demandas de la sociedad” (párr. 6). Seguidamente,

¹¹ Debido a la existencia de estudios previos sobre las Declaraciones y Comunicados Conjuntos del bloque, se relevan aquí aquellos emanados a partir del año 2004. Para un análisis detallado de las Declaraciones y Comunicados previos, ver Gianelli Dublanc, M. L. (2008). “El Tratamiento de la Cuestión Migratoria en los Consensos Intergubernamentales Reseña de los documentos finales suscriptos por los países sudamericanos en diálogos multilaterales, cumbres presidenciales y en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. Disponible aquí https://www.csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/el_tratamiento_de_la_cuestion_migratoria_en_los_consensos_intergubernamentales.pdf.

¹² Los Comunicados Conjuntos de los y las Jefas de Estado del MERCOSUR se encuentran disponibles aquí: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/comunicados/>.

se respaldó “el apoyo a la efectiva implementación del Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía” (párr. 11); y se reconocieron “los avances a partir de la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Acuerdo sobre Residencia, junto a la Cartilla de Ciudadanía del bloque, los cuales facilitan y dan previsibilidad al tránsito, la residencia, el desempeño de actividades laborales remuneradas y a la educación en los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR” (párr. 12). Asimismo, en el Comunicado Conjunto de diciembre de 2023, los Jefes de Estado reafirmaron su compromiso por impulsar el proceso de integración regional, conforme acordado en el Consenso de Brasilia (párr. 5), y coincidieron en promover la creciente sinergia entre la agenda de trabajo de las diferentes instancias del MERCOSUR y las áreas prioritarias de cooperación identificadas en el citado Consenso y en su Hoja de Ruta (párr. 6).

A pesar de que los Comunicados Conjuntos no constituyen fuentes jurídicas vinculantes del bloque, sí se puede observar en ellos un posicionamiento respecto a los diversos aspectos de la gobernanza migratoria que se ha mantenido durante los últimos 15 años. Entre ellos pueden mencionarse su enfoque de derechos y su dimensión humana, congruentes con los principios rectores del PMM, especialmente el de derechos humanos y el de centrarse en las personas.

ACUERDO SOBRE RESIDENCIA

A fin de analizar en qué medida los instrumentos que forman parte del ordenamiento jurídico del MERCOSUR y las Declaraciones ministeriales y presidenciales favorecen la promoción de la migración segura, ordenada y regular, principalmente sobre los ejes de integración sociolaboral y educación, es preciso, en primera instancia, exponer el conjunto de derechos consagrados en uno de los acuerdos más relevantes del bloque en materia migratoria: el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile¹³.

Son parte de este instrumento, suscrito en 2002 y vigente desde 2009, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Ecuador. Ya en sus disposiciones preliminares, se manifiesta la relación causal entre el fortalecimiento de la integración, la implementación de una política de libre circulación de personas en la región (párr. 5), la necesidad de brindar una solución a la situación migratoria de las personas nacionales de los Estados Partes y Asociados (párr. 6), y la armonización de las legislaciones (párr. 8). Así, su artículo 1° prescribe que las personas nacionales¹⁴ de

¹³ Al ser el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile dos instrumentos gemelos, más allá de los países a los que alcanza, se hará referencia en este estudio al segundo.

¹⁴ Cabe aclarar que el Acuerdo se refiere a “los nacionales”. No obstante, a fin de respetar la redacción con lenguaje inclusivo, se ha decidido intercambiar este término por “las personas nacionales”.

un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro “podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad¹⁵ y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente”. Una primera consideración que se extrae del objeto de este instrumento es que, por primera vez en la historia del bloque, el único criterio requerido para obtener la residencia en otro Estado Parte es el de nacionalidad MERCOSUR. Ello implica que las personas que deseen establecer residencia en alguno de los Estados no se ven en la necesidad de presentar un motivo puntual, tal como podría ser la acreditación de una oferta laboral o motivos de estudios (CSM, 2014).

Asimismo, en el artículo 3° se agrega que podrán acceder a la residencia aquellas personas nacionales de una Parte “que deseen establecerse en el territorio de la otra, y que presenten ante la sede consular respectiva su solicitud de ingreso al país” y la documentación correspondiente, así como aquellas “que se encuentren en el territorio de otra Parte deseando establecerse en el mismo, y que presenten ante los servicios de migración su solicitud de regularización y la documentación”. Ello sin perjuicio 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”.

Las disposiciones prescritas en el artículo 3° del instrumento favorecen notablemente la regularización de las personas migrantes, con un enfoque de derechos, flexibilizando las vías de migración regular. Consecuentemente, puede afirmarse que la facilitación de la migración regular es un requisito sine qua non para el acceso a otros derechos, tales como la salud, la seguridad social, el trabajo y la educación, que favorecen la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida.

Esto último también se postula en el Acuerdo sobre Residencia. Así, en el artículo 8° consta que las personas que hayan tramitado su residencia en los términos del Acuerdo tienen derecho a acceder a cualquier actividad en igualdad de condiciones con los nacionales del país receptor. Adicionalmente, se estipula en el artículo 9° un listado de derechos de los cuales serán portadoras las personas residentes y sus familias, entre los cuales se encuentran el derecho al trabajo, a la educación y a transferir remesas. Por su parte, el artículo 10° se refiere específicamente a la promoción de las condiciones legales de la migración y el empleo.

Por lo arriba expuesto, es que este acuerdo puede ser considerado de vanguardia, entendiendo que antecedió al PMM por más de una década, y como “una piedra fundamental hacia la consecución de la migración regular en la región” (OIM, 2018, p. 17). En consonancia, el Acuerdo sobre Residencia es un instrumento que favorece muchos

¹⁵ El resaltado es propio.

de los objetivos del PMM, especialmente en lo que refiere a la regularización, el acceso al trabajo en condiciones dignas y equitativas, el acceso a servicios básicos, como la salud y la educación, en condiciones de seguridad y de respeto a los derechos humanos, independientemente del estatus migratorio, facilitando así, en lo que respecta a este estudio, la integración sociolaboral y educativa.

En cuanto a su implementación, lo primero a mencionar es que, de acuerdo a las disposiciones del Protocolo de Ouro Preto antes mencionadas, el Acuerdo, aprobado por Decisión del CMC N°28/02, tiene carácter vinculante para los Estados que lo han suscrito (OIM, 2018). De acuerdo a un informe elaborado por la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) el hecho de que este importante instrumento haya sido ratificado por todos los Estados firmantes y que haya entrado en vigor (a diferencia de otros acuerdos aprobados en el MERCOSUR pero no ratificados por los Estados firmantes¹⁶) “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” (Odriozola, 2023, p. 8). Sin embargo, también se ha señalado que sobreviven ciertos obstáculos que dificultan la plena implementación del Acuerdo, como la falta de incorporación del criterio de nacionalidad en algunas normativas nacionales para tramitar la regularización, o el caso de otras que exigen requisitos no contemplados en el instrumento, como la acreditación de un ingreso regular al territorio de otro Estado Parte (OIM, 2018:51)¹⁷.

Desde su firma, varios Estados avanzaron en la implementación del Acuerdo, previo a su entrada en vigor. Ejemplo de ello es la Argentina, que incluye los postulados del Acuerdo en su Ley de Migraciones N°25.871 de 2004, incluso la categoría de “nacionalidad MERCOSUR” como criterio de residencia. Así, en el Informe nacional voluntario para la revisión regional sobre la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y el Caribe (2020), así como en el informe voluntario para el Foro de Examen de la Migración Internacional (2022) elaborado por este país, se destacó haber avanzado ampliamente en lo referente a la flexibilización de la migración regular, la contratación laboral equitativa de las personas migrantes y el reconocimiento de calificaciones en el mundo del trabajo. Lo mismo puede decirse de Uruguay, Estado que afirma en el citado informe llevar adelante las medidas para la correcta implementación de su Ley 18.250 de

¹⁶ A modo de ejemplo, puede mencionarse el Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile.

¹⁷ Para un análisis pormenorizado del grado de implementación del Acuerdo de Residencia ver OIM (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf. También, puede resultar interesante la contribución hecha por Odriozola, I. (2023) 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. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2023/06/Papeles-de-Migracion-Numero-5.pdf>.

Migración, la cual coincide con los postulados del Acuerdo sobre Residencia, garantizando que las personas migrantes y sus familiares gocen de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales uruguayos (Gobierno de Uruguay, 2020). De hecho, resulta interesante destacar que Uruguay otorga la residencia permanente para los ciudadanos mercosureños sin aplicar primero la residencia temporal desde el 2014 (Ramírez, 2016).

Finalmente, en términos generales, las leyes migratorias de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, fijan el acceso a los derechos consagrados en el Acuerdo, sin discriminación, por lo que podría establecerse que, en términos normativos, estos se encuentran implementando el Acuerdo de Residencia (Veiga, 2022, p. 93). Ello sin perjuicio de que, en ciertos países los tratados de

TABLA N°1. ACUERDO SOBRE RESIDENCIA Y LEGISLACIÓN NACIONAL

Argentina	Ley de Migraciones N° 25.871 (2004) y Decreto reglamentario 616 (2010).
Estado Plurinacional de Bolivia	Ley de Migración N° 370 (2013) y Decreto Supremo 1923 (2014).
Brasil	Ley N° 13.445 (2017) y Decreto reglamentario N°9.199 (2017).
Chile	Ley de Migración y Extranjería N° 21.325 (2021) y Decreto Supremo N° 177 (2022).
Colombia	Ley de Migraciones N° 2136 (2021).
Ecuador	Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).
Paraguay	Ley de Migraciones N° 6.984 (no reconoce el criterio de nacionalidad MERCOSUR).
Perú	Decreto Legislativo 1350 (2017), Decreto Supremo 007-2017 IN y Reglamento del Decreto Legislativo 1350 anexo del Decreto Supremo.
Uruguay	Ley de Migración N° 18.250 (2008) y Ley N° 19.254 (2014).

Fuente: elaboración propia en base a información rescatada de Veiga, M. J., 2022. Las normas y políticas migratorias en América del Sur vis a vis el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

integración regional tienen primacía por sobre las leyes nacionales.

EDUCACIÓN

En materia educativa, el MERCOSUR posee una larga trayectoria. Antecediendo el desarrollo de la cara social y política del bloque en la década del 2000, los acuerdos sobre integración educativa son los más antiguos en materia de integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida. Todos ellos se enmarcan en la labor del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), el cual inició sus actividades de coordinación en 1991, cuando el Consejo Mercado Común creó la Reunión de Ministros de Educación (RME) del bloque a través de la Decisión CMC N° 07/91. De este modo, al poco tiempo de la firma del Tratado de Asunción, la RME procedió a la firma del Protocolo de Intenciones, el cual fija tres grandes áreas de trabajo para la integración en materia de educación: (i) la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; (ii) la capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo y (iii) la armonización de los sistemas educativos (González & Toloza, 2021, p. 3).

El Protocolo advierte la necesidad de mejorar la calidad de los recursos humanos a través de una serie de objetivos, tales como el fomento de los programas de formación e intercambio de estudiantes, docentes e investigadores; la articulación, equiparación y convalidación entre los diferentes sistemas educativos en todos sus niveles y modalidades; la creación y consolidación de sistemas de intercambio de información e investigación entre los Estados miembros; la garantía de un adecuado nivel de escolarización, asegurando una educación básica para todos; el impulso de una mayor interrelación entre educación, trabajo y empleo; y la difusión de la enseñanza y aprendizaje del español y el portugués (Ponte Iglesias, 2011, p.5). De este modo, este primer instrumento en materia de integración educativa sentó los cimientos para la elaboración de los protocolos que se expondrán a continuación.

Siguiendo aquellos principios, en el marco del MERCOSUR se han suscrito los siguientes instrumentos en materia de integración educativa¹⁸:

TABLA N°2. NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE INTEGRACIÓN EDUCATIVA

NORMATIVA REGIONAL	ESTADOS PARTES	NORMATIVA DE APROBACIÓN
Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR (N°04/94)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela ¹⁹ .	Argentina, Ley N° 24676, 1996. Brasil, Decreto Legislativo N° 101, 1995. Paraguay: Ley N° 563, 1995. Uruguay: Ley N° 16731, 1995.
Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico (Dec. N° 07/95)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Argentina: Ley N° 24.839, 1997. Brasil: Decreto Ley N° 116/96, 1996. Paraguay: Ley N° 844/96, 1996. Uruguay: Ley N° 16.890, 1997.
Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Post - Grado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR (Dec. N° 08/96)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Argentina: Ley N° 24.997, 1998. Brasil: Decreto legislativo N° 33, 1999. Paraguay: Ley N° 1080, 1997. Uruguay: Ley N° 17.116,
Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Post - Grado entre los Países Miembros del MERCOSUR (Dec. N° 09/96).	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Argentina: Ley N° 25.044, 1998. Brasil: Decreto Ley N° 2, 1999. Paraguay: Ley N° 1081, 1997. Uruguay: Ley N° 16963, 1998.
Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del MERCOSUR (Dec. N°04/99)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Argentina: Ley N° 25521, 2001. Brasil: Decreto Legislativo N° 800, 2003. Paraguay: Ley N° 3588, 2008. Uruguay: Ley N° 19143, 2013.
Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados partes del MERCOSUR (Dec. N° 21/06)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Argentina: Ley N° 25905, 2004. Brasil: Decreto legislativo N° 216, 2004. Paraguay: Ley N° 3319, 2007.
Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (Dec. N° 26/02)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Ecuador.	Argentina: Ley N° 25905, 2004. Brasil: Decreto Legislativo N° 216, 2004. Paraguay: Ley N° 3319, 2007.
Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/ Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (Dec. N° 21/10) ²⁰	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador.	Argentina: Ley N° 26718, 2012. Brasil: Decreto Legislativo N° 163, 2018. Paraguay: Ley N° 6050, 2018. Uruguay: Ley N° 19683, 2018.
Acuerdo sobre el Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior en el MERCOSUR (Dec. N° 7/18)	Argentina y Uruguay (Brasil y Paraguay no lo han ratificado)	Argentina: Ley N° 27.717, 2024. Uruguay: Ley N° 19.896, 2020.

Fuente: elaboración propia en base a página de Tratados, Protocolos y Acuerdos depositados en Paraguay.

¹⁸ A los fines de este estudio, solo se expondrán aquellos instrumentos que se encuentran vigentes.

¹⁹ En razón de la suspensión de Venezuela en el año 2017 por decisión del Consejo Mercado Común, no será considerada para los fines de este trabajo.

²⁰ Deroga al primer Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR de 1994, Decisión CMC N°04/94.

INTEGRACIÓN EN LOS NIVELES PRIMARIO Y MEDIO

Estableciendo un orden cronológico de los instrumentos vigentes, cabe primero hacer referencia al Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR (Dec. CMC N°04/94), firmado en 1994 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay²¹ y el cual entró en vigor en 1996²². A pesar de que este instrumento ya no está vigente²³, es menester hacer una breve alusión al mismo puesto que fue el primer instrumento firmado en el bloque en materia de reconocimiento de títulos. En primera instancia, resulta pertinente hacer mención a su preámbulo, puesto que en él se postulan ciertos principios que acompañarán posteriormente al resto de acuerdos sobre integración educativa. Uno de ellos es el del reconocimiento de la educación como factor fundamental para el proceso de integración regional (párr. 2) y como una herramienta para la consolidación de la identidad común y del patrimonio cultural de los pueblos del bloque (párr. 5).

Así, teniendo en vista estos principios rectores, este Protocolo estableció el reconocimiento de los estudios de nivel primario y medio no técnico, en base a una tabla de equivalencias, otorgando validez “a los certificados que los acrediten expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas por cada uno de los Estados Partes en las mismas condiciones que el país de origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones” (art. 1°). Asimismo, este instrumento habilitó a las personas interesadas a culminar los estudios incompletos en cualquiera de los Estados Partes a fin de garantizar la prosecución de los mismos (art. 2°) y creó una Comisión Regional Técnica que velaría por su implementación de sus objetivos a fin de favorecer la integración de los estudiantes en el país receptor (art. 3°).

Un año después, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico (Dec. CMC N° 07/95), el cual comparte los mismos considerandos contenidos en el preámbulo del Protocolo anteriormente mencionado. El Protocolo de 1995 establece en su artículo 1° que “los Estados Partes reconocerán los estudios de nivel técnico medio y revalidarán los diplomas, certificados y títulos expedidos por las instituciones educativas oficialmente reconocidas por cada uno de los Estados Partes, en las mismas condiciones que el país de origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones”. Seguidamente, el artículo segundo establece criterios

²¹ Venezuela se adhirió al mismo en 2016.

²² En 2002 se suscribió el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, menos Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (Dec. N° 26/02), de iguales disposiciones, pero incorporando también a los Estados mencionados en el título, al cual luego adhirió Ecuador, Perú y Venezuela.

²³ Fue derogado por el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (Dec. N° 21/10).

en el marco de los cuales se llevará a cabo el reconocimiento, entre los cuales se destaca que abarca a las instituciones públicas y privadas y que el mismo se hará “a los efectos de la prosecución de estudios”. Además, este instrumento permite que aquellas personas que hayan culminado la educación media o fundamental puedan ingresar a los estudios de nivel medio técnico en los Estados Partes, respetando los requisitos de cada país (art. 3°).

Los fundamentos plasmados en estos dos protocolos fueron luego actualizados por el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (Dec. N° 21/10), suscrito en 2010 y vigente para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Ecuador. Allí, se prevé que “los procesos de integración regional deben promover una educación equitativa y de calidad, a fin de lograr un desarrollo creciente y armónico en los países de la región” (párr. 2), y se reconoce la relevancia de facilitar “el acceso de los estudiantes a conocimientos relevantes y a la continuidad de estudios hasta la conclusión de los diferentes niveles del Sistema Educativo de los respectivos países” (párr. 5) y de “garantizar la inserción de los estudiantes y su continuidad en las instituciones educativas” (párr. 7).

Al tiempo que, en relación a los protocolos anteriores, parte del espíritu de sus fundamentos fue actualizado, también lo hizo el objeto de este instrumento, postulando que su finalidad es la de “garantizar la movilidad estudiantil entre las Partes” estableciendo equivalencias e intercambiando información entre los Sistemas Educativos (art. 1°). De esa forma, su objeto deja de ser explícitamente el reconocimiento de títulos, pasando a ser un medio para su nuevo fin: la movilidad estudiantil. El resto de sus disposiciones permanecen similares a las del Protocolo de 1994: creación y funcionamiento de la Comisión Técnica Regional para favorecer la integración estudiantil en los países receptores y velar por la implementación del instrumento (art. 2°) y el reconocimiento de estudios incompletos de acuerdo a la tabla de equivalencias (art. 4°). Sin embargo, se aclara que el reconocimiento de títulos se hará “solo a efectos de proseguir estudios de nivel superior y/o para la movilidad de los estudiantes (art. 3°).

Consecuentemente, se puede ver en estos primeros instrumentos sobre integración educativa un claro ímpetu por garantizar la prosecución de estudios y el acceso a la educación de calidad, sin discriminación, a niños, niñas y adolescentes migrantes, a fin de promover las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Ello acompañado por el trabajo de coordinación de la Comisión Técnica Regional, la cual facilita una labor de integración permanente para asegurar la implementación y actualización de la normativa.

INTEGRACIÓN EDUCATIVA SUPERIOR

Dentro del MERCOSUR también se ha avanzado en materia de integración educativa para promover los estudios universitarios y de postgrado. Así, el Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países

Miembros del MERCOSUR, vigente desde 1999 para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, establece el reconocimiento de títulos de educación superior al solo efecto de perseguir estudios de postgrado (art. 1°). Además, postula que “el ingreso de los alumnos extranjeros en los cursos de postgrado se regirá por los mismos requisitos de admisión aplicados por las instituciones de educación superior a los estudiantes nacionales” (art. 3°). Ello fija una igualdad de trato entre nacionales y personas migrantes, aspecto que promueve el acceso a la educación y el acceso a oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, así como también la posibilidad de las personas de capacitarse y aportar mejor a sus sociedades, tanto de origen como de acogida. No obstante, el reconocimiento de títulos está destinado únicamente a la prosecución de actividades académicas, no permitiéndolo para el ejercicio profesional (art. 4°).

Por otra parte, el Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR, vigente desde 2004 para Argentina y Brasil, desde 2008 para Paraguay y desde 2013 para Uruguay, presenta especial relevancia ya que, a pesar de no habilitar el ejercicio puramente profesional (art. 1°), reconoce las competencias de las personas que deseen realizar actividades de investigación y/o docencia en alguno de los Estados alcanzados por el Acuerdo, tareas que, asimismo, pueden ser consideradas de índole laboral.

Respecto del Acuerdo sobre el Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior en el MERCOSUR, firmado en 2018 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y vigente para Argentina y Uruguay desde 2024²⁴, se destaca que es el primer instrumento en materia de integración educativa que procura promover la movilidad académica y profesional, comenzando a habilitar el reconocimiento de títulos para el ejercicio de la profesión. Conforme su artículo 3°, el reconocimiento de títulos se hará bajo el Sistema de Acreditación de carreras universitarias del bloque (Sistema ARCU-SUR), de acuerdo a lo establecido en su acuerdo de creación (Dec. CMC N° 17/08). Sin embargo, existe una limitación de alcance de este acuerdo debido a que las únicas carreras reconocidas hasta el momento son Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Enfermería²⁵, quedando fuera un conjunto considerable de otras titulaciones, como las exactas y naturales no profesionalizantes y las de ciencias sociales y humanidades (Perrotta, 2019).

Finalmente, cabe mencionar el Acuerdo sobre Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados partes del MERCOSUR, el cual alcanza a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y representa una medida inclusiva que permite a aquellas personas que deseen estudiar o ejercer la docencia en instituciones educativas de los Estados alcanzados por el acuerdo acceder a ello sin necesidad de pagar un visado, ni ellas ni

²⁴ Brasil y Paraguay aún no lo han ratificado.

²⁵ De acuerdo a lo informado en el sitio web del MERCOSUR Educativo. Disponible en <https://edu.mercosur.int/es-ES/programas-e-projetos/25-mercosur-educativo/57-arcusul.html>.

sus familias (arts. 1° y 2°), lo cual promueve la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.

DECLARACIONES PRESIDENCIALES SOBRE INTEGRACIÓN EDUCATIVA

Las disposiciones relevadas y analizadas en los apartados anteriores han sido acompañadas por la expresión política de las máximas autoridades del MERCOSUR. En consecuencia, en sus Declaraciones y Comunicados Conjuntos, los y las Jefas de Estado del bloque han manifestado en diversas Cumbres presidenciales la relevancia de la integración educativa en el MERCOSUR, incluyendo la movilidad académica y el reconocimiento de estudios técnicos y no técnicos en los niveles primario, secundario y superior. En tal sentido, expresaron su beneplácito por los avances en la implementación de los Protocolos de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico²⁶, así como con la conclusión del Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior del MERCOSUR²⁷. También, afirmaron su compromiso por continuar impulsando la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida en todos sus ámbitos, incluyendo el de la educación²⁸, considerando a esta como un derecho humano fundamental y como un factor de desarrollo económico y social²⁹.

²⁶ Comunicado Conjunto de las Presidentas y Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, XLVIII Cumbre, 2015.

<https://documentos.mercosur.int/comunicados/15>.

²⁷ Comunicado Conjunto de los Presidentes de Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia, LIII Cumbre, 2018.

<https://documentos.mercosur.int/comunicados/29>.

²⁸ Comunicado Conjunto de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, LI Cumbre, 2017.

<https://documentos.mercosur.int/comunicados/24>.

²⁹ Comunicado Conjunto de los Presidentes de Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, LII Cumbre, 2018.

<https://documentos.mercosur.int/comunicados/26>.

SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

De acuerdo a las consideraciones arriba expuestas, es posible realizar unas primeras observaciones. En primer lugar, respecto del Protocolo de Intenciones de la RME y los subsiguientes protocolos suscritos por los Estados en materia de integración educativa, es posible afirmar que todos ellos responden al fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular, representando un insoslayable antecedente en esta materia. Un claro ejemplo de ello es la existencia de las Comisiones Técnicas Regionales que velan por la implementación de los instrumentos y de la propia Reunión de Ministros de Educación, espacio de concertación permanente en la materia. En segunda instancia, el hecho de que los niños, niñas y adolescentes migrantes puedan reconocer sus estudios en cualquiera de los Estados vinculados por los acuerdos a fin de garantizar su escolaridad, protege y promueve la educación inclusiva y equitativa de calidad para esta población y su acceso sin discriminación a la educación, consecuentemente con las acciones acordadas para garantizar el acceso a servicios básicos de las personas migrantes. Tal como se vio anteriormente, este derecho fue posteriormente remarcado en el Acuerdo sobre Residencia. En tercer lugar, estos instrumentos exigen un intercambio de información permanente sobre los distintos sistemas educativos, a fin de, entre otros aspectos, lograr una armonización de los mismos que promueva la integración educativa, generando entornos escolares seguros. Todo ello, en última instancia, promueve el respeto de la diversidad y favorece la inclusión sin discriminación. Sin perjuicio de lo antes mencionado, como se ha podido observar en este análisis, aún queda pendiente seguir avanzando en el reconocimiento de los títulos universitarios para el ejercicio de la profesión (Perrotta, 2019).

IMPLEMENTACIÓN

En primer lugar, cabe destacar que los instrumentos enumerados en el presente informe se encuentran ratificados por todos los Estados que los han suscrito o se han adherido a ellos. Este factor marca un primer nivel de implementación, puesto que implica el compromiso de los Estados a obligarse por los acuerdos. En tal sentido, en materia normativa, el derecho a la educación en igualdad de condiciones con los nacionales de un país, independientemente del estatus migratorio, se encuentra presente en las leyes migratorias de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay (Veiga, 2022, p. 93). Lo mismo puede decirse de Paraguay y Perú. Al mismo tiempo, los avances en las

facilidades para el reconocimiento de títulos son mencionados en los informes presentados por Argentina, Ecuador, Perú y Uruguay para el FEMI en 2022.

INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL

En materia de integración sociolaboral, el MERCOSUR cuenta en la actualidad con los siguientes acuerdos vigentes:

TABLA N°3. NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL

NORMATIVA REGIONAL	ESTADOS PARTES	NORMATIVA DE APROBACIÓN
Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR y su Reglamento Administrativo para la aplicación del Acuerdo (Dec. CMC N°19/97)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Argentina: Ley N° 25655, 2002. Brasil: Decreto Legislativo N° 451, 2001. Paraguay: Ley N° 2513, 2004. Uruguay: Ley N° 17207, 1999.
Declaración Sociolaboral del MERCOSUR	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	-
Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR (Res. GMC N°4/15)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	No requiere incorporación.
Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR (Res. GMC N°21/15)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.	No requiere incorporación.

Fuente: elaboración propia en base a página de Tratados, Protocolos y Acuerdos depositados en Paraguay.

SEGURIDAD SOCIAL

El primer instrumento relevante en materia de integración sociolaboral en este bloque es el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR y su Reglamento Administrativo para la aplicación del Acuerdo, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1997 y cuya entrada en vigor se registra en 2005. Este instrumento resulta de vital importancia para garantizar el acceso a la protección y a la prestación social, así como para la portabilidad de prestaciones adquiridas por las personas trabajadoras migrantes. Primeramente, puede observarse la utilidad del Acuerdo por establecer una serie de definiciones que promoverán este tipo de integración. A modo de ejemplo, se define la categoría de “trabajador” como “toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes” (art. 1, inc. f). Asimismo, se definen las

nociones de “período de seguro o cotización” (inc. g), “prestaciones pecuniarias” (inc. h), “prestaciones de salud” (inc. i) y “familiares asimilados” (inc. j), entre otras.

Así, conforme a lo establecido en el artículo 2° del Acuerdo, se prevé el reconocimiento de los derechos de seguridad social “a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes”. Al mismo tiempo, se prescribe que las disposiciones de este instrumento serán aplicadas “a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes”. Por su parte, el artículo sexto establece el acceso a las prestaciones de salud por parte de los trabajadores trasladados temporalmente al territorio de otro Estado Parte, así como a sus familiares y asimilados”. Adicionalmente, en el artículo 13° se prevé la exención de “traducción oficial, visado o legalización de autoridades diplomáticas, consulares y de registro público, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una Entidad Gestora u Organismo de Enlace” de los documentos requeridos para acceder a los derechos establecidos en el Acuerdo. Estas disposiciones son de gran valor, ya que fijan la igualdad de derechos y obligaciones de las personas trabajadoras migrantes con las nacionales de los Estados Partes, sean ellas nacionales o residentes, lo cual contribuye, como se verá más adelante, a la conformación de una ciudadanía regional. Asimismo, flexibiliza los requisitos en materia de documentación a presentar y, por ende, la migración regular, lo cual favorece el acceso a los derechos establecidos.

En materia de cooperación, al igual que los instrumentos sobre educación previamente analizados, este Acuerdo prevé la conformación de una Comisión Multilateral Permanente con la responsabilidad de velar por la aplicación del mismo, su Reglamento Administrativo y demás instrumentos complementarios (art. 16°).

IMPLEMENTACIÓN

Respecto a la incorporación normativa de este Acuerdo regional, es menester resaltar que las leyes migratorias de Argentina, Brasil y Uruguay contemplan el acceso igualitario a la seguridad social. Por su parte, la Ley 978 de Paraguay hace mención a la posibilidad de suscribir convenios para que las personas emigradas accedan a la seguridad social (Veiga, 2022).

DECLARACIÓN SOCIOLABORAL

El principal instrumento que rige en la materia de este apartado es la Declaración Sociolaboral de 2015, firmada por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, la cual actualiza la Declaración homónima de 1998.

Más allá de que la Declaración no constituye una de las fuentes formales de derecho enumeradas en el Protocolo de Ouro Preto, es indudable que la misma, al reconocer derechos humanos fundamentales³⁰, tiene efecto jurídico vinculante, pudiendo ser invocada por los particulares ante los tribunales nacionales.

En cuanto a sus disposiciones, es menester hacer referencia a que las mismas giran en torno al trabajo decente y a su prosecución a través del desarrollo de medidas de protección social y del respeto, difusión y aplicación de los principios y derechos fundamentales del trabajo (art. 2°). En cuanto a la temática que nos ocupa, resulta importante mencionar que, en el artículo 4° de la Declaración, titulado “Trabajadores Migrantes y Fronterizos”, los Estados se comprometen a garantizar la igualdad efectiva de trato, derechos y oportunidades en el empleo y la ocupación sin distinción o exclusión por motivos de etnia, raza, nacionalidad, ascendencia nacional, orientación sexual, identidad de género, edad, entre otras.

Específicamente, el artículo 7° se refiere a las personas trabajadoras migrantes y fronterizas. Aquí no solo se reconoce el derecho de las personas migrantes en el ámbito del trabajo a la igualdad de condiciones respecto de las nacionales, sino también el acceso a servicios públicos. Al mismo tiempo, se considera explícitamente el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile a fin de llevar a cabo “acciones para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, en los términos de los acuerdos específicos para esta población, sobre la base de los derechos reconocidos en los Acuerdos sobre Residencia e inmigración vigentes” (art. 7°), incluyendo la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera. El aludido artículo también establece el compromiso de los Estados a desarrollar acciones coordinadas en el campo de la legislación y de las políticas laborales para promover la libre circulación de los trabajadores y la integración de los mercados de trabajo de forma compatible y armónica con el proceso de integración regional.

Más adelante, la Declaración postula, haciendo alusión al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, el compromiso a garantizar “una red mínima de protección social a sus habitantes, independientemente de su nacionalidad, frente a las contingencias sociales adversas, especialmente las motivadas por enfermedad, discapacidad, invalidez, vejez y muerte” (art. 27°). Ello denota cómo ambos instrumentos actúan en complementariedad para proteger los derechos en ellos contemplados.

Finalmente, cabe destacar que, para proceder a su implementación y seguimiento se establece la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, un “órgano tripartito, auxiliar del

³⁰ En su preámbulo se mencionan la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998), Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1947) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948).

Grupo Mercado Común, dotado de instancias nacionales y regionales” (art. 28°). En el citado artículo se fijan sus responsabilidades, dentro de las cuales se encuentra la de elaborar diagnósticos, memorias y análisis en base a los informes presentados por los Estados Partes³¹ sobre sus acciones para cumplir con los derechos y compromisos del instrumento. Al mismo tiempo, se prescribe que la Comisión deberá formular proyectos de recomendaciones y programas de acción para implementar la Declaración y elevarlos al Grupo Mercado Común del bloque.

Habiendo sido aprobado por el Grupo Mercado Común en el mismo año que la Declaración Sociolaboral, puede mencionarse el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR como un ejemplo de los trabajos de articulación interinstitucional en el bloque para la implementación de sus normas. Refiriéndose al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, la Declaración Sociolaboral de 1998 y al Acuerdo sobre Residencia como sus antecedentes, este Plan prevé entre sus objetivos el de llevar a cabo acciones que faciliten la circulación de trabajadores del MERCOSUR a fin de conseguir su inserción formal, en igualdad de condiciones, en las estructuras laborales de los Estados Partes, con el objeto de mejorar la calidad del empleo en el bloque, incluyendo sus zonas de frontera.

Resulta interesante que, entre las dimensiones a abordar en el plan, se prioriza la de “certificación y formación profesional”, un aspecto hasta ahora poco abordado por la normativa regional pero profundamente relevante “para que los trabajadores que migran de un país a otro vean reconocidos sus saberes profesionales y facilitada de este modo su inserción en el mercado de trabajo” (Litterio & García, 2018, p. 4).

IMPLEMENTACIÓN³²

Sobre este punto, nuevamente cabe hacer referencia a las leyes migratorias de los Estados signatarios de la Declaración. En relación a Argentina, su ley prevé el acceso igualitario al trabajo y protege a las personas trabajadoras migrantes en situación de irregularidad. Asimismo, en los informes voluntarios de referencia este Estado afirmó que “en Argentina un migrante con residencia puede trabajar en igualdad de condiciones que un nacional argentino con todo lo que ello conlleva (obra social, aportes jubilatorios, etc.), independientemente del motivo o criterio de su radicación (estudio, trabajo por nacionalidad

³¹ Artículo 29 sobre Informes de los Estados Partes: 1. Los Estados Partes deberán elaborar, por intermedio de sus Ministerios de Trabajo y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, memorias anuales sobre: a) información sobre la normativa vigente y prácticas nacionales relacionadas a la implementación de principios, derechos y compromisos enunciados en esta Declaración; b) la indicación de políticas, programas y acciones adoptados por los Estados Partes para llevar a cabo el cumplimiento de los derechos y compromisos de la Declaración; c) el análisis de los efectos resultantes de la aplicación de la Declaración en la promoción del trabajo decente y productivo en los Estados Partes, en especial con relación a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores; d) el relato de las dificultades y obstáculos enfrentados en la aplicación de la Declaración.

³² Para un detalle exhaustivo del nivel de implementación por Estado, ver los informes elaborados por los Estados y las memorias de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

MERCOSUR, etc.). Incluso, pueden trabajar aquellos que cuentan con residencia precaria, es decir, que han iniciado su trámite y presentado la documentación pero que aún no cuentan con el trámite resuelto” (Gobierno de Argentina, 2020, p. 50; 2022, p. 9). Por su parte, la ley migratoria brasileña también prevé el acceso igualitario al trabajo y la inclusión laboral, así como el cumplimiento de las obligaciones laborales y contractuales con independencia de la condición migratoria del trabajador. En relación a la legislación uruguaya, esta también establece el derecho al trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales e igualdad de trato en el ejercicio de la actividad laboral, a pesar de que la Constitución se refiere a la preferencia de los trabajadores nacionales por sobre los extranjeros (Veiga, 2022).

UNA CONCLUSIÓN: EL ESTATUTO DE CIUDADANÍA EL MERCOSUR

En 2021, en conmemoración del trigésimo aniversario del bloque, fue presentado el Estatuto de la ciudadanía del MERCOSUR (en adelante, “Estatuto”), con el cual se concluyó con el mandato del CMC, a través de la Decisión N° 64/10, para su conformación. El Estatuto es de gran relevancia, puesto que promueve el acceso a información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.

De ese modo, el Estatuto recopila todos los derechos y beneficios que poseen las personas por el hecho de ser nacionales, ciudadanas o residentes de los Estados Partes, incluyendo las áreas de trabajo y empleo, seguridad social y educación, las cuales son objeto de estudio en el presente. Aquí se cree que esta es una herramienta fundamental para promover la migración segura, ordenada y regular, puesto que brinda información clara en un lenguaje amigable a las personas migrantes, facilitando así el conocimiento de sus derechos.

Por lo arriba expuesto, puede afirmarse que el MERCOSUR ha avanzado ampliamente desde su creación en la conformación de una ciudadanía regional, esto es, trascender las fronteras nacionales para otorgar a las personas nacionales de los Estados Partes y Asociados los mismos derechos y obligaciones que las personas nacionales del territorio de en el cual estas personas deseen asentarse. Así, la obtención de una ciudadanía mercosureña es sinónimo de acceso a derechos en igualdad de condiciones y, por lo tanto, del fortalecimiento de la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida. En este sentido, se verá a continuación que otro bloque regional, la Comunidad Andina de Naciones, ha avanzado también, a su manera, por la misma vía.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

ASPECTOS ORGÁNICOS Y NORMATIVOS

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es el proceso de integración más antiguo de la subregión. Constituido en 1969, a través del Acuerdo de Cartagena, está compuesto por el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú³³, en calidad de Estados Miembros, mientras que los Estados Partes del MERCOSUR y Chile son Estados Miembros Asociados³⁴. Su particularidad, en relación a otros bloques regionales, es su carácter supranacional que se rige por el derecho comunitario. Ello implica que el ordenamiento jurídico de la CAN está integrado a los sistemas jurídicos nacionales de sus miembros y que no solo regula las instituciones creadas y la relación entre los Estados que participan del proceso, sino que también sus decisiones cuentan con efecto directo, poseen primacía respecto de las normas nacionales y su aplicación es inmediata, sin necesidad de que los Estados la internalicen.

Sus textos constitutivos son el Acuerdo de Cartagena, su modificatorio Protocolo de Trujillo, el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia. Los primeros establecen la composición del Sistema Andino de Integración (art. 6°), las atribuciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como los encargados de formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional (art. 16°) y la forma de toma de decisiones junto con la disposición de que ellas forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina de Naciones (art. 17°).

Por su parte, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina prescribe que el ordenamiento jurídico del bloque está compuesto por “a) el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; b) el presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios; c) las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; y d) las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina” (art. 1°). Al mismo tiempo, establece que las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina

³³ Chile y Venezuela también formaron parte de la CAN, pero se retiraron. Chile lo hizo en 1976, mientras que Venezuela se retiró en 2006.

³⁴ Comunidad Andina quienes somos. <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>.

(art. 2°), que ellas serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior, y que, cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro (art. 3°). De esta forma, los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación (art. 4°).

Lo expuesto en las disposiciones de los tratados constitutivos anticipa un aspecto relacionado con la implementación de los acuerdos en el marco de este proceso de integración. Al suscribirse las decisiones, estas pasan a ser no solo obligatorias para los Estados, sino que también se encuentran por encima del ordenamiento interno de los países. Esto implica que “una persona natural o jurídica tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la normativa supranacional, directa e inmediatamente ante cualquier instancia nacional o comunitaria” (Julca et al, 2012, p. 37).

Teniendo en vista estas consideraciones, se procederá a analizar los pronunciamientos del Consejo Presidencial Andino y las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en materia migratoria que promueven la integración sociolaboral y educativa en el marco de la CAN.

DIRECTRICES Y MANDATOS PRESIDENCIALES EN MATERIA MIGRATORIA

Desde sus inicios, los Presidentes de la CAN han instalado la temática migratoria en sus declaraciones, directrices y mandatos, resultantes de las reuniones anuales del Consejo Presidencial Andino³⁵. Al respecto, en el Acta de Guayaquil de 1998, se instruyó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores concretar avances en materia de facilitación de la circulación de personas entre los Países Miembros y el establecimiento de un Grupo de Expertos de Alto Nivel integrado por las autoridades nacionales migratorias, laborales, de seguridad y de integración (párr. 23). Adicionalmente, se manifestó la necesidad de estudiar la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la subregión (pár. 50). Al mismo tiempo, con el propósito de continuar avanzando en el fortalecimiento de la dimensión sociolaboral de la integración andina, se dispuso la realización de una Reunión de Ministros de Trabajo del área subregional que evalúe el estado del proceso de integración en este campo, especialmente en el área de la seguridad social (párr. 52).

³⁵ A pesar de no ser de aplicación directa para los Estados, los pronunciamientos de los Presidentes son luego instrumentados por el Sistema Andino de Integración.

Posteriormente, en el Acta de Lima (2000), se fijaron las siguientes acciones a realizar por los Estados Miembros para la conformación de un mercado común: (i) establecer mecanismos que faciliten la residencia y permitan responder a las ofertas de trabajo; (ii) aprobar normas comunes en materia laboral, previsional, salud y seguridad en el trabajo; y (iii) aprobar el derecho de residencia (Anexo I, punto IV, A). En el Acta de Carabobo (2001) los Presidentes instruyeron al Comité Andino de Autoridades de Migración que eleve a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores las propuestas sobre la armonización de la legislación migratoria para estudiantes, personas de negocios, inversionistas, artistas y deportistas; así como un régimen uniforme sobre las características técnicas específicas del Pasaporte Andino (párr. 16). Adicionalmente, encomendaron a la Comisión de la Comunidad Andina para que adopte, en reunión ampliada con los Ministros de Educación una Decisión para la armonización y simplificación de procedimientos de convalidación de títulos y diplomas profesionales, así como de estudios superiores (párr. 17).

A través de la Declaración de Guayaquil (2002) y del Acta de Quirama (2003) se decidió priorizar las acciones tendientes a la profundización del espacio económico andino mediante el desarrollo de instrumentos que permitan armonizar políticas sobre la migración laboral, la seguridad social y la seguridad y la salud en el trabajo, así como en el reconocimiento de licencias y títulos profesionales (párr. 15). Posteriormente, en la XVI reunión del Consejo Presidencial Andino (2005) se acordó avanzar en el reconocimiento y homologación de los certificados de educación y títulos de profesionales al interior de la Comunidad Andina (párr. 4).

Finalmente, es preciso destacar que al interior de la CAN se ha abordado la cuestión migratoria de acuerdo a los principios que luego serían plasmados en el PMM. En la Declaración de Quito de 2006, se destacó la convicción en atacar las causas estructurales de la migración y en la Declaración de Tarija de 2007 se recordó a la Comunidad Internacional “el histórico aporte de los migrantes, sin importar su condición migratoria, en las esferas laboral, económica y cultural en las sociedades de acogida”, se resaltó que “la persistencia de barreras restrictivas basadas en enfoques unilaterales solo fomenta la migración irregular y pone de manifiesto la incongruencia de las mismas”, y se invocó “a la pronta ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares” (párr. 11). Por último, en la Declaración de la XXII Reunión del Consejo Presidencial Andino (2022) se reiteró el compromiso de la CAN con la promoción de una migración segura, ordenada y regular, en estricto respeto a los derechos humanos y bajo los principios de solidaridad y responsabilidad compartida. En ese sentido, los Jefes de Estado expresaron la necesidad de atender las causas y los desafíos multidimensionales de la migración con una perspectiva humanitaria y de cooperación regional e internacional, promoviendo la cohesión social y procurando la integración de las personas migrantes, así como la asistencia a las comunidades de acogida (párr. 28).

Como puede observarse, el conjunto de pronunciamientos emanados desde el Consejo Presidencial Andino desde 1998 abarca los distintos aspectos de la migración segura, ordenada y regular, con un gran protagonismo de las temáticas sociolaboral y educativa. A continuación, ponderando el espíritu de estos pronunciamientos, se enunciará la normativa migratoria integral de la CAN, antes de pasar al análisis de las dimensiones de integración sociolaboral y educativa.

NORMATIVA SOBRE MIGRACIÓN REGULAR

En materia de libre movilidad de personas, rige en este momento la siguiente normativa para los Estados Partes de la CAN:

1. Tarjeta Andina de Migración (Dec. 397)
2. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina (Dec. 501)
3. Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina (Dec. 502)
4. Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación (Dec. 503)
5. Creación del Pasaporte Andino (Dec. 504)
6. Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros (Dec. 526)

La Tarjeta Andina de Migración, publicada en la Gaceta Oficial del bloque en 1996, facilita la movilidad de las y los ciudadanos andinos por los Estados Miembros, excluyendo la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previstos en las normas nacionales o comunitarias, así como en los convenios bilaterales vigentes (art. 1°). Cinco años después de esta política, el Consejo Andino de Relaciones Exteriores prescribió, a través de la Decisión 503 de 2001 sobre Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación, que las personas nacionales de cualquiera de los Países Miembros pueden “ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor y sin el requisito de visa consular” (art. 1°). Asimismo, en esta Decisión, los Ministros reconocieron a las personas de los Países Miembros el acceso a los mismos derechos que las nacionales del país en donde se encuentren, siempre y cuando se consideren las disposiciones nacionales referidas a migración, orden interno, seguridad nacional y salud pública (art. 2°). Más allá de que esta norma no persigue la residencia temporal y permanente y, por ende, la integración plena de las personas migrantes en alguno de los países miembros, ella puede considerarse como un buen antecedente del enfoque de derechos de las migraciones y de la conformación de una

ciudadanía andina. Consecuentemente, postula que la libre circulación por los territorios de la Subregión Andina, de conformidad con las normas migratorias internas, es un derecho de los nacionales andinos y de los extranjeros con residencia permanente en cualquier País Miembro, a fin de consolidar progresivamente la identidad andina (párr. 3).

El mismo espíritu se observa en la Decisión 501 correspondiente a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina, la cual establece como uno de sus objetivos no solo promover el libre tránsito de personas (art. 4°) sino también atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF, incrementando y fortaleciendo la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales, tales como salud, educación y recreación deportiva y turística (art. 5°, inc. i).

Como se ha observado antes, las normativas que armonizan y flexibilizan lo referente a la documentación para trasladarse en una región son un requisito indispensable que antecede cualquier medida de integración. En esta materia, la CAN ha sido una de las primeras en la región en avanzar progresivamente. Dicho esto, se procederá ahora a abordar la normativa sobre los ejes de educación e integración sociolaboral.

EDUCACIÓN

Más allá de que la intención de homologación de títulos aparece en diversas Declaraciones y directrices presidenciales, como se vio anteriormente, no se llegó al interior de la CAN a plasmar esto en normativas vinculantes, como sí aconteció en el plano de la integración sociolaboral. En el marco del Consejo Andino Presidencial, los Jefes de Estado se han manifestado sobre la necesidad de adoptar las medidas necesarias para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la subregión (Acta de Guayaquil, 1998, párr. 50). Del mismo modo, en el Acta de Cartagena (1999), se encomendó a los Ministros de Educación que desarrollen los programas relativos a la armonización de los sistemas educativos andinos y el reconocimiento de licencias, certificados y títulos profesionales (párr. 40).

Como ha podido observarse, la Comunidad Andina presenta una amplia normativa que favorece la libre circulación y, como se verá posteriormente, la integración sociolaboral de las personas trabajadoras migrantes. Si bien no se han registrado acuerdos o decisiones en materia de reconocimiento de estudios, certificados y títulos, (ya sea de educación primaria, media o superior), la Decisión 439³⁶ trata sobre reconocimiento de licencias, certificaciones, títulos profesionales y acreditaciones, otorgados por otro País Miembro, en cualquier actividad de servicios que requiera de tales instrumentos (art. 13°). Asimismo, el Estatuto Migratorio Andino hace mención, en su artículo 8°, al derecho a la educación de hijos e

³⁶ Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina.

hijas de los ciudadanos andinos bajo el principio de no discriminación, pero nada aparece respecto a la modalidad en que estas personas pueden integrarse al sistema educativo dentro de la normativa regional.

También, cabe mencionar que todos los Estados Miembros de este proceso de integración son Partes del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, el cual prevé que las personas que obtengan la residencia en alguno de los Estados Partes tendrán acceso “a los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción” y que “los hijos de los inmigrantes gozarán del derecho fundamental a la educación en igualdad con los nacionales del país de recepción” (art. 9°). Adicionalmente, en 2019 tres de los países de la CAN, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Perú, firmaron el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, liderado por la UNESCO³⁷, el cual busca reconocer los estudios, títulos y diplomas de los países de la región de América Latina y el Caribe (art. 1°), entre otros aspectos.

Además, en ese mismo año, se aprobó el Marco Normativo para la Acreditación de Programas, Carreras e Instituciones de Educación Superior en los Países Miembros del Parlamento Andino, el cual consagra los mínimos indicadores que el sistema de educación superior debe cumplir para poder acreditar sus carreras y programas académicos. Ello podría servir como un paso previo necesario para avanzar en el proceso de reconocimiento y homologación de títulos técnicos y títulos profesionales en la región andina. Finalmente, en 2021 se aprobó la propuesta de Norma Comunitaria que establece el Manual de Aplicación de la Acreditación Universitaria en los Estados miembros del Parlamento Andino, cuya función principal es dar operatividad, de común acuerdo entre sus miembros, a los procesos bilaterales de reconocimiento y homologación de títulos, de acuerdo con las metodologías y los criterios diseñados para acreditar carreras y/o programas³⁸.

INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL

En el marco de la CAN se ha avanzado ampliamente en relación a la integración sociolaboral. En la actualidad, rigen los siguientes instrumentos:

1. Instrumento Andino de Migración Laboral (Dec. 545)
2. Instrumento Andino de Seguridad Social (Dec. 583)

³⁷ Disponible en <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/regional-convention-recognition-studies-diplomas-and-degrees-higher-education-latin-america-and-0>.

³⁸ Más información en <https://www.parlamentoandino.org/index.php/red-universidades-andinas/reglamentacion>

3. Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (Dec. 584)
4. Protocolo Sustitutorio del Convenio sociolaboral de la Comunidad Andina “Simón Rodríguez”
5. Estatuto Migratorio Andino (Dec. 878)

INSTRUMENTO ANDINO DE MIGRACIÓN LABORAL

La principal normativa que rige la materia dentro de la CAN es el Instrumento Andino de Migración Laboral, aprobado por Decisión 545 en 2003³⁸. Este Instrumento tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia (art. 1°). De este primer artículo ya se desprenden algunas consideraciones. En primera instancia, se agrega el objetivo de la permanencia al de la libre circulación, lo cual deviene, necesariamente, en medidas que faciliten la integración sociolaboral de aquellas personas, nacionales andinas, que deseen establecerse en algún país de la comunidad. Por otro lado, se deja establecido que esta norma solo alcanza a aquellas personas que trabajen en relación de dependencia, marcando una limitación a la integración⁴⁰. No obstante, esta limitación, el Instrumento Andino de Migración Laboral reconoce “el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario”, protegiéndoles de cualquier tipo de discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual (art. 10°). Asimismo, establece que el trabajador migrante andino tendrá derecho a la sindicalización y negociación colectiva, “de conformidad con la legislación nacional vigente en la materia y los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados en el país de Inmigración” (art. 11°), así como la libertad de realizar transferencias y pago de prestaciones sociales (art. 13°).

Tal vez una de las disposiciones más destacables en este instrumento son las plasmadas en su artículo 21°, el cual postula que aquellos Estados que consideren en sus legislaciones nacionales cuotas para la contratación de trabajadores extranjeros por empresa, regiones o actividad específica, tanto en lo que respecta a la cantidad de los trabajadores como a su salario, deberán considerar a los trabajadores migrantes andinos como nacionales. En tal sentido, a pesar de que el instrumento de 2003 pueda presentar un retroceso en relación a la Decisión 116 de 1977 (Ramírez, 2016), marca un importante paso respecto de la igualdad de trato entre nacionales y personas migrantes andinas, al tiempo que promueve

³⁹ Sustituye la Decisión 116: https://www.comunidadandina.org/normativa-andina/decisiones/?ressources_term=116&ressources_order=DESC.

⁴⁰ La Decisión 116 abarcaba a “todo nacional de un país miembro que se traslade al territorio de otro País Miembro con el objeto de prestar servicios personales subordinados”, incluyendo a las categorías de trabajador calificado, fronterizo y temporal (Ramírez, 2016, p. 44). Por su parte, la Decisión 545 los define como “El nacional de un País Miembro que se traslada a otro País Miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea en forma temporal o permanente” (art. 3).

la conformación de una ciudadanía andina que, en última instancia, va de la mano con la promoción de la integración. Particularmente, el Instrumento Andino de Migración Laboral consigue este fin sentando las bases normativas para facilitar la migración laboral, el trabajo decente y la contratación equitativa, independientemente de la nacionalidad.

IMPLEMENTACIÓN

La ley boliviana de migración N° 370 contiene entre sus disposiciones los derechos de los trabajadores migrantes, a la vez que contempla la posibilidad de realizar trabajo dependiente o por cuenta propia gozando de todos los derechos laborales y de seguridad social, independientemente de la condición migratoria. En cuanto a Colombia, su Constitución se refiere al derecho al trabajo digno y justo de todas las personas, lo que incluiría a aquellas que no son nacionales. Ecuador, por su parte, establece en su Constitución que las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las nacionales, mientras que su Ley Orgánica de Movilidad Humana se refiere al derecho al trabajo y la seguridad social. Finalmente, en cuanto a Perú, este Estado postula el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación en materia laboral en su Constitución (Veiga, 2022). A su vez, en el informe voluntario, este Estado informó estar implementando programas y políticas orientadas a facilitar la inserción laboral y promover el trabajo decente para la población migrante en el Perú a través de la capacitación laboral, asistencia para la búsqueda de empleo y acceso a servicios de salud y seguridad social. A su vez, se manifestó estar llevando adelante medidas para garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, lo cual, según el informe, ha generado un incremento en la inserción laboral de la población migrante, contribuyendo así al desarrollo económico y social del país (Gobierno de Perú, 2022).

INSTRUMENTO ANDINO DE SEGURIDAD SOCIAL

Un año después de la suscripción del Instrumento Andino de Migración Laboral, fue publicada en la Gaceta de la CAN la Decisión 583⁴¹ referente al Instrumento Andino de Seguridad Social. Esta norma considera que preservar el derecho de las personas migrantes laborales a percibir prestaciones de seguridad social y garantizar la conservación de sus derechos adquiridos es un factor fundamental para la conformación y el desarrollo del Mercado Común Andino (párr. 3). Seguidamente, postula que “se reconocerán a los migrantes laborales a nivel andino, así como a sus beneficiarios, en cualquiera de los Países Miembros, los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los nacionales de esos países” (párr. 4).

⁴¹ Sustituye Decisión 546: https://www.comunidadandina.org/normativa-andina/decisiones/?ressources_term=546&ressources_order=DESC.

Bajo estos principios rectores, este instrumento establece la igualdad de trato entre nacionales y personas migrantes originarias de alguno de los países del bloque, así como el derecho a percibir las prestaciones de seguridad social durante la residencia en otro País Miembro; la conservación de los derechos adquiridos; la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros y el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estadía del migrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro País Miembro, de conformidad con la legislación del país receptor (art°. 1).

A diferencia del Instrumento Andino de Migración Laboral, el cual solo alcanza a los trabajadores en relación de dependencia, este se aplica también a los trabajadores independientes. En su artículo 2°, define la categoría de migrante laboral como “toda persona que se haya trasladado del territorio de un País Miembro a otro, independientemente de su nacionalidad o de su condición de trabajador dependiente o independiente”, mientras que el artículo 3° dispone que este instrumento alcanza a migrantes laborales, así como a sus beneficiarios, que estén en aptitud de ejercer algún derecho en materia de seguridad social. En ese sentido, puede afirmarse que este instrumento implica un avance progresivo en materia de derechos y de integración sociolaboral, ampliando el alcance del mismo.

Por último, en relación a este instrumento, cabe destacar que la Decisión 583 creó el Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social (CAASS), como ente encargado de asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y demás órganos del Sistema Andino de Integración en los temas vinculados a la seguridad social en el espacio comunitario (art. 11°), lo cual permite la coordinación en la materia de forma integrada y permanente.

Finalmente, y en consonancia con el párrafo anterior, en lo que respecta a la cooperación internacional y a las alianzas, en este caso regionales, para favorecer la migración segura, ordenada y regular, es menester mencionar que, más allá de que el propio trabajo en cada uno de los bloques analizados es intrínsecamente un ejemplo del cumplimiento de este objetivo, en el caso particular de la CAN, en 2015 se suscribió el Protocolo Sustitutorio del Convenio sociolaboral de la Comunidad Andina “Simón Rodríguez”, mediante el cual se constituye un foro de debate, participación y coordinación para los temas sociolaborales del proceso, y el cual forma parte del Sistema Andino de Integración (art. 1°). Este espacio de coordinación tiene entre sus funciones la de definir y coordinar las políticas comunitarias referentes a las migraciones laborales.

IMPLEMENTACIÓN

Cabe destacar que en las legislaciones nacionales de los Estados Miembros de la CAN se prevé el derecho a la seguridad social de las personas migrantes, siendo este un paso relevante para la implementación de este instrumento a nivel de políticas públicas. En el caso particular de Estado Plurinacional de Bolivia, ese Estado afirmó en su informe voluntario haber ratificado en el 2000 la Convención Internacional sobre la Protección de

los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas y su adhesión a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR que establece un trato no menos favorable para las personas migrantes del que reciben los nacionales, en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguridad social. Asimismo, en el informe consta que los residentes extranjeros en Bolivia, que hayan accedido al trabajo, gozan de la protección y derechos de las leyes que rigen el régimen laboral y de seguridad social. Para acceder a esta última (por ejemplo, pensión de vejez, invalidez o licencia de maternidad) los trabajadores deben afiliarse al sistema de seguridad social y cumplir con las obligaciones establecidas en la normativa laboral boliviana (Gobierno de Bolivia, 2020, p. 15).

Perú, por su parte, ha comentado en su informe voluntario sobre la implementación de políticas relativas a la protección social de las personas migrantes, sobre la creación de la Unidad Funcional de Salud de Poblaciones Migrantes y Fronterizas para abordar integralmente las necesidades de salud de las personas migrantes, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTIGM).

UNA CONCLUSIÓN: EL ESTATUTO MIGRATORIO ANDINO

En el año 2021 fue lanzado el Estatuto Migratorio Andino, aprobado por Decisión 878. Este instrumento, el cual destaca el aporte de la movilidad humana al desarrollo, tanto para las personas como para las sociedades, “tiene como objetivo regular el derecho comunitario andino en materia de circulación y residencia de los ciudadanos andinos y sus familiares, así como de los residentes permanentes extracomunitarios” (art. 3°). Así, establece relevantes definiciones consensuadas en el marco del derecho comunitario andino (art. 1°), y el ámbito de aplicación “a los ciudadanos andinos y residentes permanentes extracomunitarios en sus movimientos migratorios hacia otro País Miembro distinto al de su nacionalidad o domicilio habitual” (art. 2°).

El Estatuto es especialmente relevante para la temática que convoca el presente estudio. Entre sus disposiciones, incluye el derecho a la educación de los hijos de los ciudadanos andinos en condiciones de igualdad con los nacionales, garantizando que el acceso a la enseñanza a las escuelas públicas⁴² no podrá negarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres (art. 8°). Adicionalmente, establece el derecho a la transferencia de remesas, conforme a la normativa interna de cada País Miembro (art. 10°).

Respecto a la oportunidad de los ciudadanos andinos de fijar residencia en cualquiera de los Estados Miembros (art. 18°), el Estatuto reglamenta esta posibilidad, ya sea de forma temporal (art. 21°) o permanente (art. 22°). En tal sentido, aquellas personas que accedan a

⁴² No se hace referencia a las escuelas privadas.

la residencia temporal o permanente tienen la potestad de entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del País de inmigración, obteniendo el derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país (arts. 20° y 23°). Solo en las disposiciones referidas a la residencia permanente se estipula que los ciudadanos andinos que obtengan este tipo de residencia gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que los nacionales del país de recepción (art. 23°).

Otro aspecto importante que favorece la regularización de las personas migrantes es que la residencia puede solicitarse independientemente de la condición migratoria con la que aquella persona hubiera ingresado o que mantuviera al momento de presentar su solicitud, exonerando del pago de multas u otras sanciones más gravosas (art. 19°). Ello se condice con lo dispuesto en el artículo 28°, a través del cual los Países Miembros se comprometen a desarrollar acciones tendientes a facilitar una migración segura, ordenada y regular.

Finalmente, en pos de perseguir la efectiva aplicación del Estatuto, inmediata desde su vigencia, sin sujeción a reglamentación para ello (art. 31°), se establece que esta labor será realizada por los Países Miembros, por intermedio del Comité Andino de Autoridades de Migración (art. 29°).

De este modo, se puede afirmar que el gran valor de la CAN es su impulso para la construcción de una ciudadanía andina. Ello no solo está programado a partir de la creación de normativa comunitaria, sino también a través de la búsqueda de una identidad común al interior de la región. Como en el caso del MERCOSUR, la construcción de una ciudadanía regional implica una igualdad en materia de derechos y obligaciones de los ciudadanos andinos, promoviendo su movilidad regular y el acceso a derechos fundamentales que favorecen la integración, como el trabajo y la educación. Seguidamente, se analizará cómo estos ejes se incorporan en un bloque de características originarias distintas a las de los procesos arriba estudiados: la Alianza del Pacífico.

ALIANZA DEL PACÍFICO

ASPECTOS ORGÁNICOS Y NORMATIVOS

La Alianza del Pacífico (AP), conformada por Chile, Colombia, México y Perú constituye un acuerdo de libre comercio y, por lo tanto, un mecanismo de cooperación e integración de características jurídicas sustanciales distintas a los procesos antes analizados. Primeramente, cabe destacar que este espacio de articulación económica y política no es propiamente un organismo internacional o interestatal, puesto que no posee personalidad jurídica internacional ni burocracia supranacional (Terán, 2021). Consecuentemente, muchos han afirmado que la AP funda un modelo de regionalismo abierto (Seatzu, 2015; Castaño, 2016) en el cual los Estados Partes mantienen su soberanía para celebrar acuerdos con Estados ajenos al bloque y dentro del cual los compromisos asumidos no tienen efecto directo dentro de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes ni sobre sus habitantes (Gallegos Zúñiga, 2019).

Así las cosas, sus textos constitutivos son el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2012) y su Protocolo Adicional (2016)⁴³. El primero establece que la AP se constituye como “un área de integración regional” (art. 1°) y enuncia como uno de sus objetivos construir “un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” a fin de promover “un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes” (art. 3°). Para alcanzar estos objetivos, los Estados acordaron, entre otras acciones, la de “promover la cooperación entre autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en los territorios de las partes” (art. 3°). Además, resulta interesante que, para ser miembro de la AP, los Estados deben respetar el Estado de Derecho y la democracia, así como promover, garantizar y respetar los derechos humanos (art. 2°).

Respecto a su estructura orgánica, las decisiones políticas de la AP surgen de las Declaraciones presidenciales, emanadas de las Cumbres, denotando su carácter verticalista (Rebolledo, 2016). Estos pronunciamientos no son vinculantes, mas, como se podrá ver posteriormente, marcan la hoja de ruta del mecanismo y muestran una continuidad en la voluntad política de los miembros de la Alianza dentro de sus cortos años de vida (Legler, Garelli y González, 2018). Al mismo tiempo, el Acuerdo Marco postula el establecimiento del Consejo de Ministros, compuesto por las personas a cargo de los Ministerios de Relaciones

⁴³ El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico fue firmado en 2012 y entró en vigor en 2015.

Exteriores y de Comercio Exterior y lo establece como el principal órgano decisorio de la AP. Las Decisiones del Consejo se adoptan por consenso (art. 5°) y forman parte del ordenamiento jurídico de la AP (art. 6°). Asimismo, la Decisión N°2 de 2018 del Consejo de Ministros, donde se establecen sus reglas y procedimientos, prescribe que las Decisiones tomadas por el Consejo “serán de obligatorio cumplimiento para las Partes” y surtirán efectos a partir del día de su suscripción (art. 7°). No obstante, no se prevé con claridad la modalidad de incorporación de estos instrumentos y las Declaraciones presidenciales en los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

Con respecto al Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, resulta interesante que en él el tema de la libre circulación de personas no sea abordado (Morales Vega & Sanromán Aranda, 2015). Aún más, este instrumento regula en su capítulo noveno el comercio transfronterizo de servicios, clarificando que el mismo “no impone obligación alguna a una Parte respecto a un nacional de otra Parte que pretenda ingresar a su mercado laboral o que tenga empleo permanente en su territorio, ni confiere derecho alguno a ese nacional con respecto a dicho acceso o empleo” (art. 9.5), aclarando que “nada en el presente Capítulo se interpretará en el sentido de imponer cualquier obligación a una Parte con respecto a sus medidas migratorias” (art. 9.6). Al respecto, podría vislumbrarse en esta normativa cierta limitación de origen para promover la integración sociolaboral plena de aquellas personas que decidan establecerse en alguno de los Estados Partes y acceder al empleo. No obstante, es preciso contemplar que tres de los países miembros de la AP, comparten la membresía con la CAN (Perú y Colombia como miembros plenos y Chile como Asociado) y que, estos tres mismos Estados son Partes del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile. En tal sentido, los asuntos referentes a la fijación de la residencia y el acceso a derechos y obligaciones que ello conlleva ya se encuentran contemplados en el marco de otros procesos regionales.

Al mismo tiempo, es menester resaltar que al interior de la AP funcionan tres grupos técnicos (GT) de relevancia para este estudio: el GT de Educación, creado en 2014, el GT Laboral, creado en 2016, y el GT de Movimiento de Personas y Facilitación del Tránsito Migratorio. Como se verá posteriormente en relación a cada temática en particular, estos GT facilitan la coordinación regional en las materias que les competen.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE MIGRACIÓN REGULAR

El primer paso que dieron los mandatarios de la AP en materia de libre movilidad de personas fue eximir del requisito de visa para ingresar a cualquiera de los Estados Partes “en la modalidad de visitantes, sin actividades remuneradas hasta por 180 días”. Sin embargo, ello no se dio a través de un acuerdo regional, sino a través de actos unilaterales de los Estados, como fue en el caso de México en 2012, o de Memorandos de entendimiento bilaterales, en relación a Colombia y Perú en 2013.

Más allá del avance de este tipo de medidas, reconocidas por las Declaraciones presidenciales de Cádiz (2012) y Cali (2013), para facilitar y flexibilizar la migración regular, estos acuerdos tienen sus límites, puesto que solo se destinan a actividades turísticas o de negocios no remuneradas, por lo que por el momento no se puede hablar de avances regionales en materia de integración sociolaboral, sin perjuicio de lo que dispongan las normativas nacionales. En consecuencia, la Alianza del Pacífico no cuenta con normativa regional que directamente aborde la integración en los ejes sociolaboral y educativo y no contempla cuestiones de residencia, como sí lo hacen los bloques previamente analizados. En tal sentido, para comprender cómo se reglamenta la integración de las personas migrantes en los países que componen esta área de integración, es necesario acudir a la normativa migratoria interna de cada Estado.

Por lo expuesto, es que, en el caso de la AP, no se hablará de integración sociolaboral y educativa, sino que se utilizará la noción de “movilidad”, recordando que esta persigue, en el caso que nos convoca, el objetivo de crear mejores condiciones de competitividad y desarrollo económico (Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 2012).

FACILITACIÓN DE LA MOVILIDAD SOCIOLABORAL

Acuerdo Interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un Programa de Vacaciones y Trabajo

En el marco de la AP, el tratamiento de la movilidad sociolaboral ha sido abordado en distintas oportunidades en las Cumbres presidenciales. En consecuencia, en la Declaración de Mérida (2011), se instruyó a establecer una visa de la Alianza del Pacífico para facilitar el tránsito de personas de negocios (párr. 7). Posteriormente, en 2014, a través de la Declaración de Cartagena se mandató a profundizar los avances alcanzados en materia de movimiento de personas, y permitir que las personas ciudadanas de los países de la AP puedan visitar, trabajar y retirarse en el país que elijan, en el corto plazo, por lo que se instruyó al GT de Movimiento de Personas a concluir un instrumento que facilite el trabajo de los jóvenes durante sus vacaciones y diseñar mecanismos de intercambio de buenas prácticas en materia consular y migratoria (pág. 4).

Siguiendo este mandato presidencial, en 2014 se suscribió el Acuerdo Interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un Programa de Vacaciones y Trabajo, en el cual se aclara que el mismo “no genera responsabilidad internacional para sus respectivos Estados” (art. 10°). Este instrumento habilita a los jóvenes nacionales de los Estados Partes de entre 18 y 30 años que ingresen temporalmente al territorio de cualquiera de los otros Estados por vacaciones a realizar actividades remuneradas con el fin de poder solventar parcialmente su estadía y alimentación. Esta actividad no podrá ser la principal de la estadía, sino complementaria (art. 1°).

Para acceder a esta posibilidad, las personas interesadas deberán solicitar una visa en las Embajadas y Consulados de los Estados Partes, demostrar solvencia económica, tener

pasaporte válido y vigente y poseer un pasaje que acredite la salida del país anfitrión o los fondos suficientes para adquirirlo (art. 3°). Asimismo, se establece que las personas que accedan al programa podrán quedarse en el país anfitrión un máximo de un año calendario (art. 5°) período dentro del cual podrán realizar cursos o programas de capacitación de no más de dos meses (art. 8°).

Siguiendo lo anteriormente dicho en cuanto a la falta de normativa propiamente regional y la necesidad de complementar las voluntades de la AP con normativa nacional, el Acuerdo cuenta con anexos técnicos que definen requisitos particulares de cada Estado. En el caso de Colombia, las personas tienen que hacer una entrevista personal. En el caso de Chile, los solicitantes deben acreditar un título de enseñanza superior, no viajar acompañados de hijos o dependientes y no tener antecedentes penales. Esto último también aplica en el caso de Perú. En el caso de México, se debe solicitar un permiso de trabajo en las Oficinas de Trámites del Instituto Nacional de Migración.

Otras Declaraciones sobre movilidad sociolaboral

En la Declaración de Puerto Varas (2016), en el apartado de “mandatos”, los Presidentes instruyeron elaborar un plan de trabajo que incluya acciones conjuntas y específicas de cooperación, en coordinación con otros grupos técnicos en materia de migración y seguridad social en los países de la Alianza del Pacífico (párr. 3.1), preparar, en coordinación con el grupo técnico de movilidad de personas, “un estudio comparado sobre la movilidad laboral de los cuatro países de la Alianza del Pacífico, el cual servirá de base para el establecimiento de políticas públicas sobre este tema en los países miembros” (párr. 3.2), y diseñar e implementar mecanismos para mejorar la migración laboral al interior de la AP (párr. 4.2).

Posteriormente, a través de la Declaración de Cali (2017) y de la Declaración de Puerto Vallarta (2018) se mandató conformar un grupo de personas expertas para que analicen opciones con el objeto de “facilitar la movilidad de los jóvenes aprendices en etapa formativa a nivel técnico y tecnológico de la Alianza del Pacífico”, y a evaluar distintas estrategias para tal fin. Asimismo, se instruyó desarrollar e implementar, en colaboración con el Grupo Técnico de Movilidad de Personas, un Plan de Trabajo que ayude a promover la libre movilidad laboral con base en los informes disponibles (punto 18.3). Seguidamente, en la Declaración de Lima (2019) se mandató “elaborar un informe comparativo de los sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales en los países de la AP, como primer paso para la elaboración de una hoja de ruta que permita homologar los sistemas de certificación” (punto 13.1) para posteriormente, de acuerdo a lo establecido en la Cumbre de Santiago (2020), trabajar con las instituciones nacionales de certificación de competencias laborales en “definir el sistema operativo para la homologación de las certificaciones que otorgan en base a las conclusiones del estudio comparativo

desarrollado en el mandato de Lima” (punto 10, párr. 1)⁴⁴. Al respecto, en la Declaración de Bahía Málaga-Buenaventura (2022) se instruyó a realizar un plan piloto para implementar un sistema para la homologación y reconocimiento de las certificaciones de competencias laborales en los países de la Alianza del Pacífico (pág. 3, párr. 3).

Por último, acompañando las Declaraciones presidenciales expuestas, en 2022 el Consejo de Ministros emitió la Decisión N°12, en cuyo anexo “instruye al grupo técnico laboral a impulsar acciones que promuevan una mayor movilidad de trabajadores en los países de la Alianza del Pacífico, tales como la consolidación de un sistema de homologación y/o reconocimiento de competencias laborales y dar seguimiento a la ejecución del Acuerdo Interinstitucional de la AP para un Programa de Vacaciones y Trabajo.

Implementación

Para dar respuesta al mandato presidencial sobre la implementación de un sistema para la homologación y reconocimiento de las certificaciones de competencias laborales en los países de la Alianza del Pacífico, los cuatro países de la AP han cooperado con la Unión Europea y Euro Social para desarrollar el documento titulado “Modelo operativo para el reconocimiento y la homologación de certificaciones de competencias laborales en la Alianza del Pacífico” (2022)⁴⁵. De acuerdo a este documento, contar con un sistema que permita los reconocimientos de certificados entregados por cualquier país es de vital importancia para favorecer y fortalecer la movilidad regional de las personas trabajadoras, mejorando su inserción laboral y las oportunidades en un país distinto al original.

Facilitación de la movilidad académica

TABLA N° 4. TEMÁTICAS SOBRE MOVILIDAD ACADÉMICA PRESENTES EN LAS DECLARACIONES PRESIDENCIALES

TEMÁTICA	DECLARACIÓN
Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil de la Alianza del Pacífico.	Mérida (2011), Paranal (2012), Cartagena (2014), Cali (2017), Puerto Vallarta (2018).
Reconocimiento u homologación de títulos.	Cartagena (2014), Puerto Varas (2016), Cali (2017), Lima (2019).
Programas de pasantías para estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas.	Cartagena (2014), Puerto Varas (2016), Cali (2017), Puerto Vallarta (2018).

Fuente: elaboración propia en base a Declaraciones presidenciales de la Alianza del Pacífico. Disponibles en <https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-presidenciales/>.

⁴⁴ En cumplimiento de este mandato, se ha llevado a cabo un estudio comparativo con el apoyo de Euro Social. Para más información, ver aquí: <https://eurosocial.eu/actualidad/la-alianza-del-pacifico-avanza-hacia-la-movilidad-laboral-entre-mexico-colombia-peru-y-chile/>.

⁴⁵ El documento se encuentra disponible aquí: <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/modelo-operativo-para-el-reconocimiento-y-la-homologacion-de-certificaciones-de-competencias-laborales-en-la-alianza-del-pacifico/>.

El cuerpo encargado de coordinar las estrategias de integración educativa dentro de la AP es el Grupo Técnico de Educación. Entre sus funciones, se encuentra la de cooperar para “mejorar las competencias y capacidades de la población de los países miembros y su acceso a una educación de calidad, como herramientas esenciales para el desarrollo del capital humano y para dar impulso a la productividad y la competitividad de los países de la Alianza del Pacífico”⁴⁶. Su foco se encuentra en la Educación Técnico Profesional (Declaración de Punta Mita, 2014).

Más allá de que entre los temas trabajados por el GT se encuentra el de identificar elementos comunes para facilitar los mecanismos de reconocimiento de grados y títulos de Educación Superior Universitaria vigentes (Declaración de Cali, 2017), no se registra hasta el momento una normativa regional que reglamente la materia, sin perjuicio de las normativas nacionales que pudiesen existir.

Al respecto, los Presidentes de la AP se han pronunciado en diversas Declaraciones. En la Declaración de Cartagena (2014), se registra la necesidad de “trabajar en el reconocimiento mutuo u homologación de títulos profesionales y licencias”, desde una perspectiva laboral (párr. 3). Asimismo, en la Declaración de Puerto Varas (2016), uno de los mandatos instruye “explorar mecanismos hacia el reconocimiento de grados y títulos de educación superior universitaria” (punto 14.1).

Habiendo mencionado esto, cabe destacar que posiblemente el mayor avance de la AP en materia de movilidad académica haya sido el desarrollo de la “Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil de la Alianza del Pacífico” (en adelante, “la Plataforma”). Esta Plataforma se gestó desde los inicios de la AP, ya cuando sus Presidentes manifestaron el deseo de “avanzar hacia una plataforma de movilidad académica y estudiantil” (Declaración de Mérida, 2011; Declaración de Paranal, 2012), materializando su lanzamiento en 2012 con el objetivo de fomentar el intercambio de estudiantes de pre y postgrado y docentes e investigadores de los países miembros de la AP a fin de contribuir a la formación de capital humano y a la integración académica en Chile, Colombia, México y Perú. Las áreas de estudio priorizadas en el marco de la Plataforma son negocios, finanzas, comercio internacional, administración pública, ciencias políticas, turismo, economía, relaciones internacionales, medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, ingenierías.

La Plataforma y su desarrollo fue acompañada durante su conformación, evolución e implementación por los pronunciamientos de los Jefes de Estado. En la Declaración de Puerto Vallarta (2018), los Presidentes mencionaron la exoneración de pago de visados de intercambio para aquellas personas ganadoras de las becas de movilidad (punto 16, párr. 23). Por otro lado, en la Declaración de Cartagena (2014) se encomendó el fortalecimiento de la Plataforma a fin de incrementar el número de personas beneficiadas (pág. 5).

⁴⁶ <https://alianzapacifico.net/grupotecnico-de-educacion/>.

Como puede observarse, estos impulsos en materia de movilidad académica, en el interior de la AP, así como la búsqueda de reconocimiento u homologación de títulos y las propuestas de pasantías para estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas (Declaración de Puerto Varas, 2014, punto 14.1), posee una evidente motivación de contribuir y alinearse con el mercado de trabajo y sus necesidades, marcando una distinción y, por qué no, complementariedad, con el MERCOSUR donde, como ya vimos, existen múltiples acuerdos de reconocimiento de estudios que no contemplan el ejercicio de la profesión. Como sugieren Martín y Torres (2016) lo expuesto podría indicar una aspiración de la AP a combinar la integración económica y la eliminación de fronteras para intercambios comerciales con la integración educativa y social.

Para culminar, se ha registrado en una de las Declaraciones presenciales (Cali, 2017) y entre los objetivos del GT de Educación, el deseo de avanzar hacia la construcción de marcos comunes de cualificaciones que permitan establecer un referente común para la movilidad estudiantil y laboral.

Implementación

Sobre la implementación del programa de becas en el marco de la Plataforma puede decirse que, desde su lanzamiento y hasta 2020, fecha del último informe de gestión⁴⁷, se han entregado 2.813 becas, siendo la mayoría de las personas beneficiarias mujeres (55, 47%). En el mencionado informe aparece un detalle de todas las convocatorias realizadas, las instituciones universitarias partes del programa y testimonios de las personas participantes.

COMENTARIO FINAL

Como pudo observarse, lo que respecta a movilidad académica y laboral en la AP está íntimamente entrelazado con las necesidades del mercado de trabajo y la búsqueda del desarrollo económico y la competitividad de los países del área de integración. El hecho de que no haya normativa regional que obligue a los Estados en estos temas no es un descuido o falta de voluntad política, mas una clara definición de la arquitectura que esta área de libre comercio persigue, de acuerdo a sus fundadores, para alcanzar sus objetivos. Además, como se mencionó previamente, el cumplimiento de ciertas metas, como garantizar una contratación laboral equitativa o el acceso a la educación por parte de niños, niñas y adolescentes migrantes para la culminación de estudios, están resguardados por acuerdos en el marco del MERCOSUR, más allá de que los Estados Miembros de la AP contemplan esto en sus legislaciones nacionales.

⁴⁷ Pueden ser consultados los informes de gestión de la Plataforma aquí: <https://alianzapacifico.net/documentos-informes/>.

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS⁴⁸

ASPECTOS ORGÁNICOS Y NORMATIVOS

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue creada, a través de la Declaración de Caracas, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de la XXII Cumbre del Grupo de Río en 2011. En este primer pronunciamiento, se define a la CELAC “un mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”.

A diferencia de los procesos antes estudiados, la CELAC no posee un alto grado de institucionalidad ni de burocracia, ya que fue creada sin estructura permanente, sin presupuesto fijo y sin personería jurídica (Malamud, 2013). Incluso, en la Declaración arriba mencionada se postula que se decidió adoptar “los principios de flexibilidad y de participación voluntaria en las iniciativas, las Declaraciones y documentos adoptados en las Reuniones Ministeriales Especializadas” (párr. 30). Por tal motivo, la CELAC puede ser considerada como un espacio donde predomina la “diplomacia de las cumbres” (Arcila, 2020), siendo el diálogo presidencial su mayor impulso en el que predominan las decisiones de los altos rangos de gobierno. Una primera consecuencia de este aspecto, de acuerdo a Rojas Aravena (2009), es la dificultad para monitorear los compromisos asumidos en las Declaraciones presidenciales. Por tanto, ello nos da una primera aproximación sobre la dificultad para medir la implementación de estos pronunciamientos, considerando a su vez que los Estados miembros del proceso son los treinta y tres de la región latinoamericana y del Caribe.

En relación a su estructura, los “Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico de la CELAC” (2013), fijan que este mecanismo estará conformado por la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, la Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, la Presidencia Pro Tempore, la Reunión de Coordinadores Nacionales, Reuniones especializadas y la Troika. Dentro de lo que nos compete aquí, el documento establece que la Reunión Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, instancia suprema de la CELAC, tiene la potestad de definir directrices y lineamientos políticos para alcanzar los

⁴⁸ No se registró, al momento de realizar el presente estudio, un sitio oficial de este proceso de integración, por lo que la recopilación de documentos oficiales presentó un grado mayor de dificultad.

objetivos del mecanismo. Se analizarán a continuación las Declaraciones presidenciales en materia migratoria, focalizando en aquellas que se dirijan especialmente a los ejes de integración sociolaboral y educativa.

DECLARACIONES PRESIDENCIALES

Las Jefas y Jefes de Estado de la CELAC se han pronunciado desde las primeras Cumbres sobre la temática migratoria desde un enfoque de derechos, anticipando muchos de los principios que luego serían reafirmados por la comunidad internacional en el cuerpo del PMM. De ese modo, ya en sus Declaraciones constitutivas, como la de Cancún (2010) se manifiesta la voluntad de promover el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, en los países de origen, tránsito y destino, independientemente de su condición migratoria, y de trabajar para que la migración ocurra de manera informada y segura. Al mismo tiempo, la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado se pronunció sobre el compromiso de “combatir el racismo y la xenofobia a que puedan ser sometidos las personas migrantes, promoviendo la reivindicación de sus capacidades como actores políticos, económicos, culturales y científicos, fundamentales para impulsar procesos de desarrollo e integración, en las sociedades de origen y de destino” (párr. 47). Por último, esta Declaración fijó la necesidad de facilitar la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida, mediante la promoción del acceso a la residencia, el trabajo y la regularización, en consonancia con las legislaciones nacionales (párr. 49)⁴⁹.

Posteriormente, en el Plan de Acción de Caracas (2012), parte integrante de la Declaración homónima, se pautan, entre otras acciones, la de fomentar el desarrollo de una estrategia regional que facilite la integración de las personas migrantes a las sociedades de acogida, promoviendo facilidades para la inserción legal, laboral, productiva y cultural, en consonancia con las legislaciones nacionales, con miras a promover una posición conjunta en los diálogos bi-regionales” (pág. 6). En la Declaración de Belén (2015), se reafirmó el compromiso con la plena implementación del derecho a la educación, incluidas las personas migrantes (párr. 9). La Declaración de Quito (2016), por su parte, plasmó el compromiso para avanzar de forma coordinada hacia “una mayor protección de los derechos laborales de todos los trabajadores, incluyendo los trabajadores migrantes” (párr. 32) al tiempo que reconoció a la persona migrante “como sujeto de derechos, independientemente de su situación migratoria, y en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción” (párr. 57). Al mismo tiempo, se reconocieron los aportes sociales, culturales y económicos de las personas migrantes a las sociedades de acogida (párr. 58). Estos principios se reafirmaron en la Declaración Especial 9: sobre la protección de Migrantes en América Latina y el Caribe, del mismo año.

⁴⁹ No se hace mención a los acuerdos en el marco del MERCOSUR o la CAN.

En el marco de la Cumbre de Punta Cana (2017), también se acordó la Declaración Especial 2: sobre Migración y Desarrollo, “subrayando la importancia que los países de América Latina y el Caribe reconocen la contribución de los migrantes al desarrollo económico, cultural y social de los países de destino y origen” (párr. 1). Adicionalmente, se reconoció la relevancia de “abordar los desafíos que plantea la migración internacional para los países de origen, tránsito y destino, referidos a regularización, inclusión social e integración de las personas migrantes en condición de igualdad y no discriminación, a través de políticas públicas integrales, y multisectoriales en el marco del Derecho Internacional y el Estado de Derecho, respetando la soberanía de los Estados” (párr. 3). Finalmente, en las últimas Declaraciones de México (2021) y Buenos Aires (2023), se reiteró la importancia de promover acciones para la regularización de las personas migrantes a fin de favorecer la migración segura, ordenada y regular, entre otros aspectos.

Como puede observarse, las Declaraciones presidenciales de la CELAC coinciden plenamente con las líneas de acción de la CSM y con los principios rectores y objetivos del PMM, especialmente aquellos vinculados a la regularización, la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida, la garantía del acceso a servicios como la salud y la educación y la posibilidad de trabajar en igualdad de condiciones con las personas nacionales. Este espíritu puede observarse también en los trabajos de coordinación en el marco de otras esperas de gobierno, tales como las de los Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales se han materializado, como se verá a continuación, en la Reunión sobre Migraciones de la CELAC.

REUNIONES SOBRE MIGRACIONES EN EL MARCO DE LA CELAC

Las Reuniones sobre Migraciones de la CELAC tienen como fin abordar la temática migratoria y los desafíos que presentan las políticas migratorias regionales. Así, la primera reunión aconteció en 2012, a solo dos años de la creación de este mecanismo de diálogo. Desde entonces, las reuniones anuales que se realizaron entre 2012 y 2016, abordaron temáticas como la de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, asuntos consulares, la libre movilidad, la legislación y la gestión migratorias, la migración regional, la migración laboral, los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, la creación de mecanismos regionales para la migración y el fortalecimiento de las normativas nacionales en la materia, entre otros. Al mismo tiempo, cabe destacar que esta reunión ha dialogado con otros organismos regionales e internacionales tales como el MERCOSUR, la CSM, la OIM y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De este modo, considerando el carácter no vinculante de las Declaraciones presidenciales, el componente presidencialista de los sistemas de gobierno de la región y, en consecuencia, que las acciones que puedan llevar a cabo los Estados para implementar estos pronunciamientos dependen en gran medida de la voluntad política de cada gobierno, se destaca que el trabajo coordinado en otras esferas de la CELAC, como es el caso de la Reunión de Migraciones, podría complementar los compromisos adoptados en el marco de las cumbres realizando un seguimiento de los mismos.

UNA NOTA AL PIE: EL CONSENSO DE BRASILIA

Antes de realizar unas consideraciones finales sobre los instrumentos relevados en este estudio, resulta indispensable hacer una breve mención a un mecanismo de concertación recientemente adoptado en Suramérica: el Consenso de Brasilia. Este surgió, por común acuerdo de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, el 30 de mayo de 2023, con el objetivo de impulsar la integración regional, promover la cooperación y proyectar la voz de Suramérica en el mundo basándose en principios tales como el diálogo y el respeto a la diversidad de los pueblos, compromiso con la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la justicia social, el Estado de derecho, la estabilidad institucional, la defensa de la soberanía y la no injerencia en asuntos internos⁵⁰.

El Consenso de Brasilia entiende que la integración regional debe ser parte de las soluciones para afrontar desafíos comunes, dentro de los cuales se pondera la gestión ordenada, segura y regular de las migraciones. Así, en el punto 7, los Jefes de Estado signatarios decidieron establecer un grupo de contacto, encabezado por los Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, para evaluar las experiencias de los mecanismos sudamericanos de integración y para elaborar una hoja de ruta para fortalecer el diálogo y la integración sudamericana⁵¹. En dicha hoja de ruta se establecen dentro de los desafíos comunes prioritarios a abordar el de la educación y cultura, el desarrollo social y la migración.

A pesar de que este es un mecanismo de menos de un año de antigüedad, resulta interesante observarlo puesto que recoge muchos de los principios rectores del PMM, así como de la incipiente Visión Regional de la CSM, y, primordialmente porque uno de sus objetivos principales es el de realizar un mapeo de los distintos temas abordados por los procesos de integración regional existentes, pudiéndose incluir también el de la efectividad de los acuerdos y declaraciones en ellos enmarcados. En tal sentido, podría considerarse un diálogo entre los resultados de los diagnósticos que serán elaborados en el marco de este Consenso y el presente relevamiento.

⁵⁰ Información relevada del sitio web de la Cancillería colombiana disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/consensobrasilia#:~:text=El%20Consenso%20de%20Brasilia%20es%20un%20mecanismo%20de%20integraci%C3%B3n%20suramericana,de%20Suram%C3%A9rica%20en%20el%20mundo>.

⁵¹ Ver punto 4 del Consenso de Brasilia disponible en: <https://www.gov.br/funag/es/centro-de-contenidos/novedades/consenso-de-brasilia-30-de-mayo-2023>.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio ha procurado dar cuenta de la normativa normativa regional migratoria vigente, sobre los ejes de integración sociolaboral y educación, en los procesos de integración de Suramérica, MERCOSUR, CAN y Alianza del Pacífico, y el mecanismo de diálogo y concertación latinoamericano y del Caribe, la CELAC, a fin de realizar una exploración sobre el estado del arte en la materia y una primera aproximación general para dilucidar su vínculo con la promoción de la migración segura, ordenada y regular.

Un primer hallazgo del presente relevamiento, es la distinción sustancial en materia normativa y orgánica respecto de cada proceso. Así, mientras la CAN posee un derecho comunitario consolidado por su supranacionalidad, lo cual garantiza la aplicación inmediata de las normas emanadas del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el MERCOSUR, a pesar del carácter vinculante de sus normas, de acuerdo a su estado de ratificación, es un organismo que responde al modelo intergubernamental, por lo que los Estados se reservan la potestad soberana de ratificar o no los acuerdos emanados del bloque. Por su parte, la Alianza del Pacífico muestra aún mayor flexibilidad al respecto, lo cual no quiere decir que no haya habido avances en materia migratoria en ese proceso. Finalmente, como se vio más arriba, la CELAC posee la virtud de abarcar a todos los Estados de América Latina y el Caribe y, por tanto, poder coordinar posiciones conjuntas legítimas para actuar en la comunidad internacional, pero su falta de carácter vinculante dificulta la continuidad en sus pronunciamientos. Sin embargo, estas diferencias no implican fortalezas o defectos respecto de cada bloque, mas sí un alto grado de complementariedad entre todos ellos que, en última instancia, favorecen la gobernanza de las migraciones.

En cuanto a los ejes convocantes del estudio, integración sociolaboral y educación, vale hacer algunas consideraciones. Se ha visto que, debido a que la integración dentro de cada proceso presenta características distintas, de grado y de sustancia, en algunos bloques se promueve la integración desde el punto de vista del efectivo asentamiento de las personas migrantes en el país receptor (MERCOSUR y CAN), mientras que en otros se habla mayormente de movilidad, la cual promueve principalmente estancias cortas en el país de destino (AP). En consecuencia, puede afirmarse que, tanto el MERCOSUR como la CAN, buscan explícitamente avanzar hacia la conformación de una ciudadanía regional que iguale a todas las personas nacionales de sus Estados Partes en materia de derechos y obligaciones, independientemente del territorio donde decidan asentarse, temporal o permanentemente. En tal sentido, puede hablarse en el MERCOSUR y en la CAN de una ciudadanía regional avanzada, aunque no acabada, promovida tanto desde un plano jurídico como identitario y cultural, como la ampliación y potenciación de las ciudadanía nacionales (Acosta, 2016).

En el caso particular del MERCOSUR, se destacan sus diversos acuerdos en materia de reconocimiento de estudios, los cuales garantizan la continuidad escolar y académica de las personas migrantes, potencian la movilidad y el intercambio entre investigadores y docentes y, en última instancia, promueven y protegen el derecho a la educación equitativa y de calidad. Más aún, se resaltan los tímidos, aunque relevantes avances en materia de reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional. En el plano sociolaboral, es de destacar que el MERCOSUR avanzó normativamente en la materia desde 1998, con la primera Declaración, y que existe un trabajo continuo de articulación al respecto en el marco de la Comisión Sociolaboral del bloque. Pero, sin lugar a dudas, la normativa más relevante del bloque que promueve la integración de las personas migrantes y la conformación de una ciudadanía mercosureña es el Acuerdo sobre Residencia. Como se ha visto, este Acuerdo no solo es significativo por los derechos que protege y promueve, sino que su influencia se debe a su gran alcance, comprendiendo a nueve de los doce países de América del Sur.

La CAN, por su parte, es un bloque precursor en lo que respecta a la integración sociolaboral. Al respecto, puede mencionarse su primer Instrumento Andino de Migración Laboral de 1997, contemporáneo con la primera Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, el cual fue actualizado por el actual Instrumento que rige a partir de 2004. La forma en que este instrumento promueve la migración laboral regular y, por lo tanto, el trabajo decente, es insoslayable. Sin embargo, cabe recordar su limitación por solo alcanzar a las personas que trabajan en relación de dependencia. En relación a la integración en el plano de la educación, más allá de que este derecho se encuentra consagrado en el Estatuto Migratorio Andino, no se vislumbra un avance normativo del calibre del MERCOSUR.

En cuanto a la Alianza del Pacífico, se ha resaltado su Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica, un mecanismo de integración educativa consolidado que promueve el intercambio entre estudiantes e investigadores del bloque. Al mismo tiempo, resultan significativos los impulsos hacia el reconocimiento y la homologación de certificaciones de competencias laborales. Podría decirse que, a comparación del MERCOSUR y la CAN los avances de la AP no han sido del todo significativos, pero se cometería un error al no considerar la corta existencia de esta área de integración y sus objetivos estratégicos. En tal sentido, resta esperar para conocer los avances de la AP en las temáticas de este estudio.

Finalmente, respecto de la CELAC, cabe destacar su gran alcance regional y el hecho de que, desde sus primeras declaraciones, este mecanismo ha adoptado un claro enfoque de derechos frente a la gobernanza de las migraciones que luego sería adoptado en instancias mundiales, como es el caso del PMM. En ese sentido, considerando a su vez la coordinación en el marco de la Reunión sobre Migraciones de la CELAC, puede inferirse que este mecanismo ha reflejado el carácter precursor de la región latinoamericana en lo que respecta al abordaje inclusivo, multidimensional y centrado en las personas de las migraciones, el cual responde a una percepción positiva del aporte de las personas migrantes al desarrollo.

Lo anterior permite reafirmar la significativa, aunque no unívoca, vinculación entre la integración regional y las migraciones. Como se ha detallado, los procesos analizados constituyen una herramienta fundamental que no solo favorece la migración segura, ordenada y regular, sino que lo hace en función del desarrollo de los Estados y sus sociedades. Al mismo tiempo, la libre movilidad de personas en los planos sociolaboral y educativo, promueve la conformación de una identidad regional común que alimenta un sentido de pertenencia clave para que las personas puedan palpar los beneficios de los procesos de integración. Ello, en última instancia, favorece la prosecución de la ciudadanía regional desde un enfoque pansocial que involucra a la ciudadanía en su conjunto.

RECOMENDACIONES

En base a la exploración realizada y, considerando su potencial aporte a la incorporación del eje sobre integración regional en el Plan de Trabajo de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones para 2024, se emiten unas breves recomendaciones⁵².

- Fortalecer el trabajo de la Red Sociolaboral: Trabajo y Educación
- Invitar a la Alianza del Pacífico a realizar presentaciones en el marco del punto de agenda sobre Migraciones y los Procesos de Integración Regional.
- Continuar la exploración del impacto de los acuerdos y declaraciones relevados a partir de estudios en profundidad sobre su implementación que complementen los ya realizados por la Organización Internacional para las Migraciones (2021, 2022).
 - A modo de ejemplo, se podría realizar una exploración de las memorias e informes de los Estados y de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.
- Trabajar, en conjunto con el MERCOSUR y la CAN, sobre el reconocimiento de certificaciones laborales y de títulos para el ejercicio de la profesión, sin perjuicio de lo que pudiesen establecer las normativas nacionales.
- Evaluar la asistencia técnica para fomentar mecanismos de seguimiento de las declaraciones y decisiones en el marco de la Alianza del Pacífico y de la CELAC.
- Observar y generar un diálogo con la evaluación a realizar en el marco del Consenso de Brasilia sobre los distintos procesos de integración y su eficiencia, especialmente en lo que respecta al punto sobre migración. Asimismo, considerar el informe ejecutivo a realizar por la Presidencia Pro Tempore del Consenso sobre el progreso del proceso de integración del diálogo sudamericano.

⁵² Se sugiere que estas recomendaciones sean leídas en sintonía con los principios rectores, objetivos y acciones del PMM, así como también en diálogo con la Visión Regional para abordaje de las migraciones en América del Sur (CSM, 2023).

BIBLIOGRAFÍA

Arcila, C. J. (2020). "Análisis del proceso de integración regional latinoamericano tomando como estudio de caso a la CELAC." *Perspectivas Internacionales*, 14(1), 43-54.

Brumat, L. M., & Artola, J. (2015). "Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?"

Castaño, J. (2016). "Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico". *Estudios de Deusto*, vol. 64, n° 1, pp. 281–305.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2018). "Panorama de la migración internacional en América del Sur." Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Serie Población y Desarrollo 123 (LC/TS.2018/32), Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43584>.

Comisión de Migraciones del MERCOSUR. (2014). "Estudio sobre experiencias de implementación de los acuerdos de residencia del MERCOSUR." Disponible en https://www.csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/6_doc_ref_-_estudio_sobre_experiencias_en_la_implementacion_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur_y_asociados.pdf.

Dublanc, M. L. (2008). "El Tratamiento de la Cuestión Migratoria en los Consensos Intergubernamentales." Reseña de los documentos finales suscriptos por los países sudamericanos en diálogos multilaterales, cumbres presidenciales y en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Disponible en https://www.csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/el_tratamiento_de_la_cuestion_migratoria_en_los_consensos_intergubernamentales.pdf.

Gallegos Zúñiga, J. R. (2019). "La Alianza del Pacífico, aspectos jurídicos organizacionales y de su sistema de solución de controversias." *Estudios Internacionales*, 51(194), 75–94. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.55654>.

González, I. & Toloza, M. (2021). "30 años de MERCOSUR Educativo: logros y desafíos más allá de la pandemia." *Debates Latinoamericanos*, Vol. 19 Núm. 38 (2021): "Enseñanzas y debilidades de América en tiempos de COVID-19". Abril - septiembre 2021.

Legler, Thomas; Garelli, Ornela; González, Paula. (2018). "La Alianza del Pacífico: un actor regional en construcción." En: La Alianza del Pacífico: ¿Atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo? Konrad Adenauer Stiftung México, pp.143-172.

Litterio, L., & García, O. A. (2018). El Mercosur. Una geografía en disputa. Mariana Vazquez Vázquez (compiladora) Editorial Ciccus.

Malamud Andrés (2013). "La CELAC no es integración sino todo lo contrario." El Estadista, <http://elestadista.com.ar/?p=3112>.

Martín, J. J. M., & Torres, C. M. (2016). "Dilemas y tensiones alrededor de la Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil de la Alianza del Pacífico." Universidades, 66(69), 23-34.

Morales Vega, L. G., & Sanroman Aranda, R. O. B. E. R. T. O. (2015). "Perspectivas de integración en el bloque económico americano: bases para una ciudadanía en la Alianza del Pacífico."

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

Peña, R. M., Ramón, E. X. G., Labanda, D. J. Q., & De La Rosa, R. E. M. (2017). "Presupuestos teóricos para la regulación jurídica de una política migratoria común en el espacio de la CELAC." Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores.

Perrotta, D. V. (2019). "El reconocimiento de títulos universitarios en el Mercosur." Análisis Carolina, (10), 1.

Rebolledo, A. (2016). "El Acuerdo Marco y el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. Visión desde Chile". Revista Mexicana de Política Exterior, N° 106, pp. 67-85.

Seatzu, F. (2015). "La Alianza del Pacífico: ¿Un nuevo instrumento de integración económica latinoamericana y caribeña?", en Odello, M. y Seatzu, F. (eds.), Derecho internacional institucional latinoamericano y caribeño. La Haya: Springer, pp. 193-218.

Stefoni, C. (2018), "Panorama de la migración internacional en América del Sur." Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Serie Población y Desarrollo 123 (LC/TS.2018/32), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43584>.

OIM (2018). “Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes.”

Terán, J. M. (2021). “Diez años de decisiones en las cumbres en la Alianza del Pacífico: una revisión de los mandatos presidenciales.” Serie Documentos de Trabajo del PEAP, (13).

Veiga, M. J., (2021). “Revisión de los Marcos Normativos de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay.” Cuadernos Migratorios N° 11. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

Veiga, M. J., (2022). “Las normas y políticas migratorias en América del Sur vis a vis el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.” Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones

CSM (2001). Declaración Final. II Conferencia, Santiago.

CSM (2004). Declaración de la Paz.

CSM (2007). Declaración de Caracas.

CSM (2010). Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

CSM (2010). Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones. Contexto y Perspectivas. Documento aprobado en la Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia 25 y 26 de octubre de 2010.

CSM (2012). XIIa. Conferencia Sudamericana de Migraciones, “Declaración de Santiago: ‘La gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes y sus familiares’.

CSM (2013). Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas. Buenos Aires, 28 de agosto de 2013.

CSM (2020) ¿Qué es la CSM? Disponible en: csmigraciones.org/es/quienes-somos/que-es-la-csm

CSM (2020) Presidencia Pro Tempore, Redes de trabajo. Disponible en: csmigraciones.org/es/grupos-de-trabajo

CSM (2023) Visión Regional para el Abordaje de las Migraciones en América del Sur. Primera propuesta elaborada para la XXI Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Disponible en: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2023-12/2.a%20-%20PSDHM_Propuesta_.pdf

Repositorios normativos

ALIANZA DEL PACÍFICO

Disponible en: <https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-presidenciales/>

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/normativa-andina/>

MERCADO COMÚN DEL SUR

Disponible en: www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/

www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

Disponible en: <https://portales.sre.gob.mx/ppt-celac/es/que-es-la-celac/cumbres-celac>

Informes nacionales voluntarios para la revisión regional sobre la implementación del pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular en América Latina y el Caribe y para el FEMI.

GOBIERNO DE ARGENTINA

Disponible aquí:

2020 <https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/member-states-input-argentina.pdf>

2022 <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Argentina%20%28Spanish%29.pdf>

GOBIERNO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Disponible aquí: https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/estado_plurinacional_de_bolivia.pdf

GOBIERNO DE COLOMBIA

Disponible aquí:

2020 https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/colombia.pdf_rr_0.pdf

2022 <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Colombia%20%28Spanish%29.pdf>

GOBIERNO DE ECUADOR

Disponible aquí:

2020 <https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/ecuador.pdf>

2022 <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Ecuador%20-%20Voluntary%20GCM%20Review%20%28Spanish%29.pdf>

GOBIERNO DE URUGUAY

Disponible aquí:

2020 <https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/uruguay.pdf>

2022 <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Uruguay%20-%20Voluntary%20GCM%20Review%20for%20the%20IMRF%20%28Spanish%29.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA PRIMERA PROPUESTA PARA UNA VISIÓN REGIONAL PARA EL ABORDAJE DE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA DEL SUR PONDERADAS

ÁREA PRIORIZADA	ACCIONES
Derechos humanos	<p>Efectivizar el acceso a la doble ciudadanía y armonizar los criterios para acceder a la nacionalidad.</p> <p>Los Estados no adoptarán o mantendrán medidas que restrinjan la circulación o la permanencia garantizados por el Estatuto Migratorio Andino o el Acuerdo sobre Residencia del Mercosur, y adoptarán las medidas que sean necesarias para asegurar el ejercicio de tales derechos.</p>
Regularización y protección	<p>Profundizar las acciones para lograr la regularización de todas las personas con estatus migratorio irregular, en particular las personas de nacionalidad venezolana que aún no han logrado su regularización o cuyo permiso haya vencido.</p> <p>Exonerar del pago de multas a ciudadanos y ciudadanas regionales al momento de presentar la solicitud de residencia.</p> <p>Atención a la migración en tránsito.</p> <p>Alternativas al refugio y asilo para la regularización migratoria, tomar la amplia experiencia en visados humanitarios.</p> <p>Asegurar la continuidad de los trámites de regularización, en particular para NNAs.</p> <p>Fortalecimiento sistemas de protección.</p> <p>Desarrollo de mecanismos especiales de protección para personas en situación de vulnerabilidad, con particular atención a mujeres y NNA.</p> <p>Alcance de las medidas de regularización migratoria a las personas migrantes destinatarias.</p> <p>Fortalecimiento de la confianza de las personas migrantes en los procesos de regularización migratoria.</p>

ÁREA PRIORIZADA	ACCIONES
Trabajo/Sociolaboral	<p>Las personas residentes en otros países de la región tendrán el derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia o por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales.</p> <p>Armonización normativa para reconocimiento de títulos y calificaciones técnico-profesionales, en línea con el PMM y profundizando la legislación regional.</p> <p>Reforzar y articular los mecanismos de reconocimiento de competencias laborales ya existentes en el marco de la CAN y el MERCOSUR.</p> <p>Armonización de políticas migratorias y de trabajo a nivel nacional.</p> <p>Vinculación con el Plan para la Facilitación de la Circulación de Trabajadores del MERCOSUR.</p> <p>Revisar y actualizar los acuerdos regionales de seguridad social y transferencia de aportes previsionales.</p> <p>Realizar acuerdos para facilitar la movilidad académica (en línea con el PMM y profundizando la legislación regional).</p> <p>Reforzar diálogo con empleadores, trabajadores y vinculación con universidades para profundizar el conocimiento sobre las necesidades y potenciales complementariedades de los mercados de trabajo así como de los perfiles y competencias de los y las trabajadores y trabajadoras migrantes.</p> <p>Reducir los costos del envío de remesas (en línea con los OSD y el PMM).</p> <p>Mejorar datos sobre perfiles laborales personas migrantes.</p> <p>Asegurar el acceso al derecho a transferir remesas al país de origen o de residencia.</p>
Integración a comunidades de acogida	<p>Combate a la xenofobia</p> <p>Reforzar los acuerdos de representación consular existentes en la región, lo cual refuerza la dimensión ciudadana de la integración.</p>
Niñez, adolescencia	<p>Promover el acceso a la educación en igualdad de condiciones para la ciudadanía regional. No limitar el acceso a la educación a causa de la circunstancial situación de irregularidad de los padres.</p>

Fuente: primera propuesta de la Visión Regional para el Abordaje de las Migraciones en América del Sur (CSM, 2023).

ANEXO 2. OBJETIVOS DEL PACTO MUNDIAL Y ACCIONES PRIORIZADOS

OBJETIVOS DEL PACTO MUNDIAL	ACCIONES
<p>3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.</p>	<p>a) Poner en marcha y dar a conocer un sitio web nacional centralizado y de acceso público para difundir información sobre las opciones de migración regular, por ejemplo, sobre las leyes y políticas de inmigración de determinados países, los requisitos relativos a los visados y su solicitud, tasas y criterios de conversión, los permisos de trabajo exigidos, las cualificaciones profesionales necesarias, la evaluación y las equivalencias de credenciales, las oportunidades de capacitación y estudio, y el costo y las condiciones de la vida, a fin de fundamentar las decisiones de los migrantes;</p> <p>d) Proporcionar a los migrantes recién llegados amplia información y orientación jurídica sobre sus derechos y obligaciones, que sea específica para ellos, tenga en cuenta la perspectiva de género e infantil y sea accesible, por ejemplo, sobre el cumplimiento de las leyes nacionales y locales, la obtención de permisos de trabajo y residencia, la modificación del estatus, el registro ante las autoridades, el acceso a la justicia para denunciar violaciones de sus derechos y el acceso a los servicios básicos;</p>
<p>4. Velar porque todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.</p>	<p>b) Armonizar los documentos de viaje con arreglo a lo especificado por la Organización de Aviación Civil Internacional para facilitar la interoperabilidad y el reconocimiento universal de los documentos de viaje, así como para combatir la usurpación de la identidad y la falsificación de documentos;</p> <p>d) Facilitar el acceso a la documentación personal, como pasaportes y visados, y asegurarnos de que las normas y los criterios para obtener esos documentos no sean discriminatorios realizando un examen que tenga en cuenta el género y la edad para impedir que aumente el riesgo de vulnerabilidad durante todo el ciclo migratorio;</p> <p>g) Aprovechar las prácticas locales que facilitan la participación en la vida comunitaria, como la interacción con las autoridades y el acceso a los servicios pertinentes, expidiendo a todas las personas que vivan en un municipio, incluidos los migrantes, tarjetas de registro con datos personales básicos, aunque esas tarjetas no den derecho a obtener la ciudadanía ni la residencia.</p>

ÁREA PRIORIZADA	ACCIONES
<p>5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.</p>	<p>a) Formular acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales sobre movilidad laboral basados en los derechos humanos y con perspectiva de género que incluyan condiciones específicas de empleo para cada sector, en cooperación con los interesados pertinentes y teniendo en cuenta las normas, directrices y principios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y del trabajo;</p> <p>b) Facilitar la movilidad laboral dentro de las regiones y entre ellas mediante acuerdos de cooperación internacional y bilateral, como los regímenes de libre circulación, la liberalización de los visados o los visados para más de un país, y los marcos de cooperación sobre movilidad laboral, en función de las prioridades nacionales, las necesidades del mercado local y la oferta de aptitudes;</p> <p>d) Elaborar planes de movilidad laboral flexibles, basados en los derechos y con perspectiva de género para los migrantes, en función de las necesidades del mercado de trabajo y la oferta de aptitudes locales y nacionales en todos los niveles de cualificación, incluidos programas de empleo temporal, estacional, circular y acelerado en sectores donde escasee la mano de obra, ofreciendo como opción visados y permisos que tengan flexibilidad, sean convertibles y no discriminen, por ejemplo, los que permiten el empleo permanente y temporal, o los visados de entradas múltiples para estudios, negocios, visitas, inversiones y emprendimiento;</p> <p>f) Fomentar la eficiencia y eficacia de los programas de correspondencia entre la oferta y la demanda de aptitudes reduciendo los plazos de tramitación de visados y permisos para las autorizaciones de empleo estándar y brindando la posibilidad de acelerar y facilitar la tramitación de visados y permisos para los empleadores con historial de cumplimiento;</p> <p>g) Elaborar o aprovechar prácticas nacionales y regionales que permitan la admisión y una estancia de duración apropiada por motivos humanitarios o de otra índole para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales repentinos y otras situaciones precarias, por ejemplo, mediante visados humanitarios, patrocinios privados, el acceso de los niños a la educación, y permisos de trabajo temporales, mientras les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él;</p> <p>j) Ampliar las opciones disponibles para la movilidad académica, incluso mediante acuerdos bilaterales y multilaterales que faciliten los intercambios académicos, como las becas para estudiantes y profesionales universitarios, las plazas de profesor visitante, los programas conjuntos de capacitación y las oportunidades de investigación internacionales, en cooperación con las instituciones académicas y otros interesados pertinentes.</p>
<p>6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.</p>	<p>a) Promover la firma y ratificación de los instrumentos internacionales pertinentes relacionados con la migración laboral internacional, los derechos laborales, el trabajo decente y el trabajo forzoso, la adhesión a dichos instrumentos y su aplicación;</p> <p>b) Aprovechar la labor de las plataformas bilaterales, subregionales y regionales que han superado obstáculos y establecido mejores prácticas respecto de la movilidad laboral, facilitando el diálogo interregional para compartir esos conocimientos y promover el pleno respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes, sea cual sea su cualificación, incluidos los trabajadores domésticos migrantes;</p>

ÁREA PRIORIZADA	ACCIONES
15. Proporcionar a los migrantes acceso a los servicios básicos.	f) Proporcionar una educación inclusiva y equitativa de calidad a los niños y jóvenes migrantes, y facilitar el acceso a oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, por ejemplo, aumentando la capacidad de los sistemas educativos y facilitando el acceso sin discriminación al desarrollo de la primera infancia, la enseñanza académica, los programas de educación no académica para los menores que no puedan acceder al sistema académico, la formación profesional y en el empleo, y la formación técnica y lingüística, y fomentando las alianzas con todas las partes interesadas que puedan apoyar esta labor.
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y cohesión social.	c) Fijar objetivos normativos a corto, medio y largo plazo sobre la inclusión de los migrantes en las sociedades, incluida la integración en el mercado de trabajo, la reunificación familiar, la educación, la no discriminación y la salud, incluso fomentando la colaboración con los interesados pertinentes; d) Procurar que los mercados de trabajo sean inclusivos y que los trabajadores migrantes participen plenamente en la economía formal facilitando el acceso al empleo y el trabajo decente para los más cualificados, en función de la demanda y la oferta de aptitudes del mercado de trabajo local y nacional; e) Empoderar a las mujeres migrantes eliminando las restricciones del empleo en el sector formal que discriminan por razón de género, garantizando el derecho a la libertad de asociación y facilitando el acceso a los servicios básicos pertinentes, como medio de promover su liderazgo y asegurar su plena, libre e igual participación en la sociedad y la economía; i) Promover entornos escolares que sean acogedores y seguros, y apoyar las aspiraciones de los menores migrantes mejorando las relaciones dentro de la comunidad escolar, incorporando en los planes de estudios información con base empírica sobre la migración y dedicando a las escuelas con gran concentración de menores migrantes recursos específicos para realizar actividades de integración que sirvan para promover el respeto de la diversidad y la inclusión y prevenir todas las formas de discriminación, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia.
18. Intervenir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.	a) Elaborar normas y directrices para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones extranjeras y las aptitudes adquiridas informalmente en diferentes sectores, en colaboración con las respectivas industrias, con miras a garantizar la compatibilidad mundial a partir de los modelos y mejores prácticas existentes; c) Concertar acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales de reconocimiento mutuo o incluir disposiciones al respecto en otros acuerdos, como los relativos a la movilidad laboral o los acuerdos comerciales, a fin de incluir funciones de comparabilidad o equivalencia en los sistemas nacionales, por ejemplo, mediante mecanismos de reconocimiento mutuo automático o gestionado; g) Participar, en cooperación con los interesados pertinentes, en alianzas y programas bilaterales que promuevan el desarrollo de aptitudes, la movilidad y la circulación, como programas de intercambio de estudiantes, becas, programas de intercambio profesional y contratos en prácticas o pasantías que ofrezcan a quienes completan satisfactoriamente esos programas la opción de solicitar empleo y realizar actividades empresariales; j) Idear y promover formas innovadoras de reconocer y evaluar mutuamente las aptitudes adquiridas formal e informalmente, incluso mediante la capacitación oportuna y complementaria de quienes buscan empleo, las mentorías y los programas de pasantías, a fin de reconocer plenamente las credenciales y proporcionar certificados de competencia para que puedan validarse los nuevos conocimientos adquiridos;

ÁREA PRIORIZADA	ACCIONES
19. Crear condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.	
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.	
22. Establecer los mecanismos para la portabilidad social y las prestaciones adquiridas.	b) Concertar acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales recíprocos de seguridad social sobre la portabilidad de las prestaciones adquiridas por los trabajadores migrantes, sea cual sea su cualificación, que hagan referencia a los niveles mínimos de protección social vigentes en los respectivos Estados y a las prestaciones y disposiciones de seguridad social aplicables, como pensiones, atención sanitaria u otras prestaciones adquiridas, o incorporar esas disposiciones en otros acuerdos pertinentes, como los relativos
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.	e) Forjar alianzas bilaterales, regionales o multilaterales mutuamente beneficiosas, personalizadas y transparentes, con arreglo al derecho internacional, que formulen soluciones específicas a las cuestiones de política migratoria de interés común y aborden las oportunidades y los retos de la migración de conformidad con el Pacto Mundial.

Fuente: elaboración propia en base a Asamblea de las Naciones Unidas, A/CONF.231/3, 2018.

CSM Conferencia Suramericana
sobre Migraciones

 **OIM**
ONU MIGRACIÓN



MERCOSUR
IPPDH

Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos