

CIUDADANÍA MERCOSUR:  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL



## MERCOCIUDADES/CON/ACTA N° 1/2012

21 de Marzo de 2012  
Montevideo, Uruguay

### XXXVIII REUNIÓN DEL CONSEJO CERRADO DE MERCOCIUDADES

En la ciudad de Montevideo, el día 21 de marzo de 2012, fue realizada la **XXXVIII Reunión del Consejo Cerrado de Mercociudades**, con la presencia de las delegaciones de las siguientes ciudades miembros del Consejo: por Argentina: Quilmes, Morón y Rosario, por Brasil: Guarulhos, Canoas, Varzea Paulista ; por Uruguay: Montevideo y Canelones. Como invitados especiales el Ministro de Relaciones Exteriores, Canciller Luis Almagro, Pablo Frolik, representante de la ciudad de Tandil, Helena Monteiro, representante del Estado de Sao Paulo.

La lista con los nombres de los participantes figura en el **ANEXO I**.

#### **Apertura del Consejo y Presentación de los Participantes**

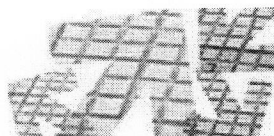
La apertura estuvo a cargo de Ruben Garcia, Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia de Montevideo, que da la bienvenida a todas/todos y presenta al Canciller Luis Almagro, Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, y pasa la palabra a la Sra. Intendente de Montevideo, Ana Olivera.

Ana Olivera, Intendente de Montevideo, Secretaria Ejecutiva de Mercociudades, realiza la apertura expresando que es un honor tener la presencia de Luis Almagro, y comenta las reuniones que se han venido dando en ésta semana dentro del marco de la Reunión del BID. Semana de mucha puesta al día y de diferentes visiones de la marcha del mundo de las relaciones de la ciudad y del rol del Cono Sur. Comenta el Proyecto de ciudades sustentables, y que como corolario de todas estas actividades es la realización de la reunión del Consejo, ya que todas estas actividades nos dan insumos para la misma. Da la bienvenida a gente de la casa que como siempre son bienvenidos.

A continuación se dio inicio a la consideración del temario (**ANEXO II**)

#### **1. Análisis del Contexto Regional-Secretaria Ejecutiva**

Lo presenta Ruben Garcia dando la palabra al Canciller Luis Almagro. El mismo agradece la invitación a compartir este debate político, el cuál es un tema difícil de abarcar en una mañana, dejará algunas reflexiones que tiene planteado Mercosur. El desafío externo debido a la crisis mundial, refiriéndose a la apertura de mercado, a las estrategias proteccionistas que han surgido, esto hace que los esfuerzos de lograr mejores condiciones de inserción se hagan difíciles en estos tiempos. Están pendientes diferentes países que quieren negociar con el Mercosur como Canadá, Rusia. Esto nos pone en una compleja situación negociadora. Son las más difíciles que podamos encontrar en el mundo, pero es necesaria una agenda externa, política, económica y comercial para el Mercosur. Mercosur debe consolidarse como un actor,



CIUDADANÍA MERCOSUR:  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL

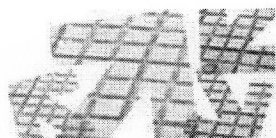


esto va a dar una nueva visibilidad internacional y una manera diferente de aproximarnos a los que es un verdadero manejo de la agenda internacional. Esto es complejo porque el mundo es muy complejo. Debemos de encontrar las bases sólidas para implementar y coordinar políticas. La propia relación con el continente es complicada. Para llegar a Cochabamba nos lleva mas tiempo que a Madrid. En esta conectividad sudamericana se ve que las claves para la integración física no están dadas. Mercosur tiene también sus desafíos de orden interno, cómo generar nuevas herramientas para dar trabajo a la gente, solucionar las asimetrías que tienen sus países, lo cuál será fundamental para el desarrollo tecnológico que se dará en el Mercosur. Se deben solucionar también problemas institucionales que tiene el Mercosur, organismos que a veces están desconectados entre si, mucho de ellos no producen hoy resultados y algunos ni siquiera se reúnen. La multiplicidad de temas debe de tener una coherencia lógica y no un agregado. Con la necesidad de producir resultados concretos. Desde el punto social se ha avanzado mucho, se ha aprobado el plan estratégico social, hay que acercar el Mercosur a la gente y para eso hay que darle soluciones a la gente, que se sienta que estas vienen del MERCOSUR. Para esto hay que trabajar juntos tanto política como estratégicamente. Encontrar los temas reales para ser resueltos y para ponerse al frente las soluciones necesarias, el área cultural, educativa, laboral, de la salud. El Mercosur tiene que seguir fortaleciendo sus legitimidades. Las cifras así lo indican, los datos reales de la economía, de la productividad así lo indican. Pone como ejemplo cuando se sienten amenazadas las exportaciones, cuantos puestos de trabajo cuesta eso. El Mercosur permite diversificar la economía. Hoy es imprescindible para el crecimiento tecnológico e industrial. Esa inversión nacional es para exportar al Mercosur, las ciudades son participes de esos desafíos que tenemos, estas son las que están en contacto directo con la gente, en contacto con sus problemas y sus soluciones. Esto va acercando la institucionalidad Mercosur a cada habitante del Mercosur.

Ruben Garcia resalta la importancia del día de hoy para los DDHH, agradece la presencia del Canciller y lo despide ya que se tiene que retirar. Pasa la palabra a Jorge Rodriguez quien planteara el plan de trabajo que se viene planteando como SE, y las áreas para poder abarcar los ejes de trabajo pendientes.

## 2. Mercociudades ante el contexto de la región-Debate

Jorge Rodriguez, coordinador de la STPM, plantea como se desarrollará el plan de trabajo del año relacionándolo con muchos de los conceptos vertidos por el Canciller. Informa al Consejo que están presentes las ciudades del Consejo y algunos invitados especiales, como el Prefeito de Diadema, Mario Reali, Representantes del Estado de San Pablo, que en la última cumbre se decidió tener una instancia de trabajo con ellos también, se acordó trabajar con ellos en calidad de colaboradores y así están invitados aquí y los compañeros de Tandil que están participando. El plan de trabajo que proponemos para el año se basa en la planificación estratégica que se presentó en la Cumbre pasada. LA idea es profundizar hacia la dimensión social en la integración. Años anteriores hablamos de la agenda social del Mercosur. Explica el plan de trabajo (ANEXO III) y comenta que ya se estuvo trabajando en la reunión de coordinadores pasada, dónde se van a incorporar todas las actividades de las UTS. También la idea es trabajar elaborando indicadores para saber hasta dónde se cumple éste plan. También recoge los ejes de trabajo aprobados en la Cumbre, y también algunas actividades como



CIUDADANÍA MERCOSUR:  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL



ejemplo de lo que pretendemos con éste plan. Algunos de los ejes para este año van a tener una presentación aquí en el Consejo como por ejemplo la hoja de Ruta y el documento 0 hacia RIO + 20. Nombra a quienes vienen liderando este proceso y que van a hacer esta presentación mas adelante. Menciona algunas de las actividades que se realizarán dentro del plan de trabajo. Se van a ir presentando algunas iniciativas que se han tomado ya, algunas propuestas para que el Consejo decida de hacernos cargo de lo que hemos hasta ahora trabajado y la continuidad del mismo.

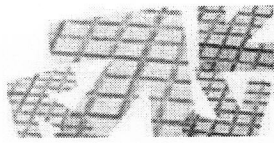
En la carpeta esta incluido también un documento sobre libre circulación de personas (**ANEXO IV**) nos ha ayudado a conceptualizar de que hablamos cuando hablamos de libre circulación de personas, lo explica, identifica toda la normativa que hay en el Mercosur aprobada, cual esta vigente y cual no y que podríamos recomendar a Mercosur para que se pongan en funcionamiento. En el marco de la inclusión social incorporaron al plan algunos elementos que explica. Para avanzar en éste tema. Se verá el Proyecto IN y veremos como avanzamos en esto. Sobre la Integración Productiva muchas de las UTS han abordado esto, están avanzando en ronda de negocios, en intercambio de empresarios, se está proponiendo a partir de Mercociudades hacer un acercamiento al grupo de integración productiva del Mercosur. También se presentarán dos de estas iniciativas que antes nombraba.

Ruben Garcia comenta que querían generar un consejo fuerte, potente pero en el marco de algunas situaciones de provincias de Argentina no contamos con la presencia de alguno de los intendentes. Siguen manteniendo que las decisiones políticas las tomen los electos.

Jorge Rodríguez presenta algunas de las iniciativas, como el proyecto que presentaron a la UE, el proyecto de convenio que propone el ISM. Se puede también presentar como se ha trabajado los últimos años y la propuesta que se trae de generar una instancia permanente para la generación de proyectos regionales con la metodología que Mercociudades viene avanzando. Presenta que es lo que ha pasado en el Proyecto Innovación y Cohesión Social (**ANEXO V**) y explica como surgió y con quienes se trabajo esta iniciativa.

Lucrecia Monteagudo pregunta sobre el Proyecto In, comenta que les parece importante, conociendo lo que es la Fundación Tiau y Racine, les gustaría una devolución de los criterios de selección de los Proyectos, ya que les parece que completaría el ciclo. Racine lo hizo verbalmente en una reunión en Belo Horizonte, pero les gustaría tener algunos indicadores de cómo fue ese proceso para terminar de enriquecer esta etapa. Jorge explica que se tendrá un informe final del mismo, que hay algunos avances al respecto que se le puede acercar, se tuvo el último monitor de la UE, y comenta que fue muy positiva en cuanto a la calificación que se le dio al Proyecto. LA propuesta es crear un espacio permanente en la STPM a través de este dispositivo que se ha instado a partir de IN. Continúa con la propuesta al Consejo a corto plazo para la consideración al Consejo.

Ana Olivera vuelve sobre la presentación, sobre el plan de trabajo, ya que le parece que es bueno estas instancias de política de Mercociudades, uno percibe la distancia con la ciudadanía de la actividad que se ha desarrollado que sin duda fue una actividad de alto valor para el país. Para que sirve Mercociudades? Es una pregunta que se viene haciendo, y no es por casualidad que esta en el plan de trabajo el tema de la elaboración del plan de comunicación. Como ponemos en valor al Mercosur poniendo en valor a Mercociudades,



CIUDADANÍA MERCOSUR:  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL



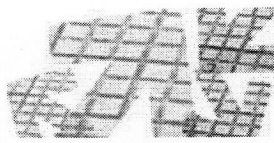
deben de buscar en el caso de Montevideo esta asociado a Montevideo, no sabe como será en las demás ciudades, pero hay muchas actividades que se comparten. Comenta la semana de la criolla en el mes de abril, cómo viene gente de toda la región, pero como esta puesta la marca Mercociudades en esto. Cree que si se pretende incidir en el Mercosur también se debe de incidir en la conciencia de sus pueblos, generar la conciencia de que esto tiene que ver con la gente. Quiere plantear que en el plan de actividades al final esta como objetivo el incrementar la visibilidad de Mercociudades (lee este objetivo). Cree que hay que preparase hacia esto y como parte de la marca de cada una de las ciudades debe ser parte de la marca de Mercociudades.

Lucrecia Monteagudo coincide con lo que plantea Ana Olivera, viendo detalladamente la planificación estratégica, en la página 10 de uno de los anexos de la presentación, (ANEXO VI) hay un punto relacionado con lo planteado (lee el punto 10). Le parece que desde esta consideración deberían de volver a que los dejen de ver como personas que se reúnen para dirimir cuestiones técnicas y nada más debemos de profundizar los espacios que hay para ver las cuestiones políticas.

Interviene el representante del consorcio de ABC, Mario Reali, Prefeito de Diadema, dando su punto de vista al respecto. Se deben de crear consensos de que determinadas políticas exitosas en determinadas regiones puedan ser reaprovechadas, colocadas, ese intercambio de experiencias es muy importante y revalorizar la instancia política. Su experiencia puede ser muy provechosa incluso para el Mercosur. Preocupa cuando los ejes de trabajo pasan a ser una asesoría de prefeitos, no se puede perder la dimensión política y la creación de una identidad del Mercosur.

Interviene la Intendente de Rosario, Mónica Fein, diciendo que Mercociudades es la dimensión humana del Mercosur, tienen la posibilidad de hacer visibles en nuestras ciudades acciones concretas, habla del intercambio de agroindustrias con Guarulhos, como un ejemplo de práctica concreta dónde hay una enseñanza de los actores locales de sus experiencias a partir de Mercociudades. La reunión del BID pone en evidencia del papel que jugamos las ciudades de sustentabilidad. A través de hacer visible nuestra tarea, articular el tema comunicacional, cree que es interesante discutir el impacto de políticas macroeconómicas.

Ruben Garcia recuerda que Mercociudades nace de un planteo político y no técnico. Nace con el objetivo de poner al ciudadano en el medio, ver como generar un desarrollo en la región, estando en la nueva coyuntura tratando de ir mas allá de la región Cono sur, es un desafío que se tiene netamente político. Es coincidente de la carencia de comunicación que se tiene pero también es coincidente de que los medios locales ignoran a Mercociudades. Destaca un hecho importante de ayer, que se genero la organización internacional de todas las empresas estatales de comunicación lideradas por ANTEL. Los medios de comunicación acá juegan en contra pero debemos de ver la manera. Estaba representantes de Bolivia, Ecuador, Argentina, aquellas que tienen una empresa estatal en este sentido para hacer frente a lo que son los embates de las trasnacionales. Pretenden con Antel la forma de dimensionar la comunicación. Aclara que la base de personería jurídica se llevo adelante al antecedente de ellos y el del Mercosur. Pero sin duda es un tema a abordar.



**CIUDADANÍA MERCOSUR:  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL**



Interviene el Viceprefeito de Guarulhos, Carlos Derman, contando la experiencia de ellos en Brasil, expresando que es mas grave en Brasil el tema ya que el brasileño no se siente latinoamericano por diferentes cuestiones. Hay un esfuerzo a nivel del gobierno federal para superar eso, lo cual es un proceso que no es sencillo. Mercociudades se desconoce, por eso seria importante pensar en hacer cumbres y conferencias en Brasil para comenzar a superar ese desconocimiento que es real. La otra cuestión es la de los grupos temáticos, se debería de avanzar en esto. Pone ejemplos de experiencias de intercambio sobre la salud, transporte urbano, etc. Le parece que se podría avanzar mucho más lo cuál acaba teniendo un peso político importante.

Jorge expresa que del espacio político en tanto esta Red, en ningún momento Mercociudades intenta suplantar lo técnico con lo político justamente lo contrario, poner lo técnico al servicio de lo político.

Sebastián Valdomir, asesor de la División de Relaciones Internacionales y cooperación, comenta lo que se viene dando en las reuniones de las UTs, pone el ejemplo de la reunión de deportes, que tienen la idea de generar aspectos de deporte social, inclusivo, para desarrollar en el 2012, 2013. Otro elemento interesante es la interacción que se está teniendo con Río + 20. Bajar el aspecto de cómo Mercociudades dialoga con sus pueblos, si eso se pudiera mostrar ayudaría al tema de la comunicación. Por otro lado se está dependiente de situaciones externas, se debe de priorizar la agenda social, para darle un plus a la integración social.

La Intendente de Rosario, Mónica Fein, pide disculpas ya que se tiene que retirar, agradece la oportunidad que les ha dado Montevideo y ésta reunión de participar. En la presentación para el BID ayer el video terminó como hubiera terminado en cualquiera de nuestras ciudades que es terminar con un rostro humano, que es la responsabilidad que se tiene desde las ciudades, de mejorar la calidad de vida de las personas. Deja la petición de que la declaración de merco incorpore un párrafo sobre la soberanía de las islas Malvinas, seria muy importante para nuestro país que esta reunión ratificara la soberanía de nuestras islas e instara a una reunión pacífica para recuperar la soberanía sobre éstas. Sería de una grande transcendencia política que eso sucediera. Invita a participar en Rosario del Foro Latinoamericano hacia Río + 20. Que tiene la particularidad de ser convocantes a un proceso interesante para discutir la sustentabilidad.

El Prefeito de Varzea Paulista, Eduardo Tadeu, propone pasar a discutir los ejes estratégicos, Río + 20, los ejes sustentables, aprobar el plan de capacitación presentado por Jorge, la concretización del plan ya aprobado por la cumbre. Primero discutir posicionamientos de Mercociudades no solo para adentro sino para afuera y después lo anterior.

Están todos de acuerdo así que avanzan de acuerdo a esa perspectiva.

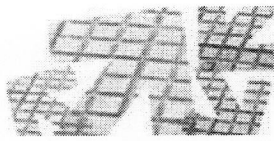
### **3. Profundización y ampliación-Relacionamiento**

**Mercosur Social/Instituto Social del MERCOSUR**

**FCCR**

**UNASUR**

**CGLU-Salida de Flacma**



Jorge cuenta que el convenio con el Instituto Social del Mercosur (ISM) esta para su aprobación, para la firma, es un convenio marco, y comenta algunos de los artículos (ANEXO VII). Explica que es el Instituto Social del Mercosur y de quiénes depende. Tiene 4 años de creado. Éste completa un conjunto de instancias de inclusión social. Es una instancia institucional de la integración la idea es a partir de este convenio poder generar acciones para llegar a los objetivos que están planteados.

Lucrecia Monteagudo interviene proponiendo que la UT de Desarrollo Social sea parte de dicho convenio, estuviesen presentes en las reuniones que se lleven adelante con el ISM y algunas otras que se enviarían posteriormente.

Ruben Garcia explica que es espíritu de este convenio es este, que no habría problema.

Fernando Santomauro comenta que la ventaja es que varias UTS pueden beneficiarse de esto. Le parece interesante el programa de trabajo. También van a intentar hacer algo de éste sentido con el grupo de integración productiva.

Ana Olivera cuenta como nace el Instituto. Y en que les ayudó posteriormente, porque después se crearon la UNASUR social, la ALADI social, etc .Juntos decidimos como iba a ser éste. Cuenta que siempre la persona que está al frente es por concurso, que tiene una relación directa con el Mercosur Social.

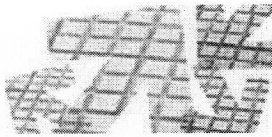
Morón agrega otra instancia de articulación a futuro es el Instituto de políticas publicas y derechos humanos del Mercosur que tiene sede en Argentina. Es un vínculo que ya esta hecho y sería una buena idea institucionalizarlo en el marco de ésta SE. Es algo que querían trabajar con otras UTs también como seguridad ciudadana.

Jorge toma la sugerencia de avanzar con una estructura similar.

Se aprueba el texto del convenio a suscribirse entre Mercociudades y el ISM.

## **FCCR**

El FCCR realizo su reunión de coordinadores la semana pasada en Bs AS. Ruben Garcia hace un informe de lo que pasó en dicha reunión. (Acta de Coordinadores FCCR ANEXO VIII) Primero recuerda que ésta instancia fue una iniciativa de Mercociudades primero con la REMI, la cual fracasó y luego éste Foro fue instalado por el ex presidentes de Brasil Ignacio Lula Da Silva, en el año 2007 durante la Cumbre del Mercosur. Con la característica de 2 comités uno de Municipios y otro de Gobernadores. Cada país tiene un sesión nacional que lo coordina, sólo hay una instancia que es de los gobiernos locales que recae en el Congreso de Intendentes de Uruguay, que va rotando. LA PPT Argentina hizo un informe crítico de lo que ha venido haciendo el Foro con la escasa participación de los gobernadores, se planteo la necesidad de fortalecer la instancia de los gobiernos locales. La SE de Mercociudades es quién coordina el Comité de Municipios. Estando de acuerdo en fortalecer esa instancia a partir de nutrirla de contenidos, planteando la necesidad de dejar de ser un foro consultivo, de tener una dependencia del GMC, generando otra institucionalidad en la medida de que sus



actores son electos. Es necesario tornarlo atrayente tanto para los gobernadores como para los intendentes y los prefeitos. La delegación Brasileña presentó la convocatoria de la Agencia de Cooperación Brasileña sobre cooperación descentralizada y técnica Sur-Sur. Esto fue trabajado en la pasada reunión de coordinadores de UTs de Mercociudades con la idea de apoyar la participación de la mayor cantidad de Gobiernos Locales en dicha convocatoria.

Uno de los cambios que se propuso en ésta reunión fue elaborar un plan de trabajo del FCCR por un período de 2 años, no como se ha hecho cada 6 meses por las presidencias pro tempore. Trabajar en ese plan de trabajo a partir de una consulta a los prefeitos, intendentes y gobernadores para ver las demandas y las aspiraciones de los actores legítimos. Esto es un cambio sustantivo ya que en 6 meses no se puede plantear nada.

El prefeito de Varzea Paulista expresa que tal vez la fuerte participación en el FCCR debería ser un objetivo para éste año de trabajo de Mercociudades. Esto significa que se debe de hacer fuerza para su presencia en la reunión en mayo, en la próxima reunión de coordinadores. Plantea hacer una reunión del consejo un poco antes.

Ruben García considera que también sería bueno tener una buena presencia en la Reunión Plenario. Dentro de lo posible reuniones concretas de los gobiernos locales, teniendo los insumos a través del Consejo para ir a la reunión de coordinadores, que sea preparatoria de la reunión plenaria del FCCR

## **UNASUR**

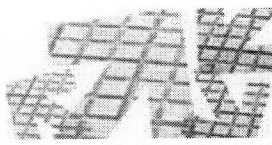
Ruben Garcia expresa que se ha planteado ya la necesidad de ir más allá en la Integración Latinoamericana.

Sebastián Valdomir expresa que en el año 2010-2011 la UNASUR cobro el carácter de Foro de concertación política, es distinto a los demás, se propone ser un espacio de concertación de grandes temas sobre todo a nivel regional. Cualitativamente distinta porque convoca a todos los países de América del Sur. No tiene planteado un espacio para la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Se podría discutir tener una presentación institucional, formal de lo que es la Red, y ver que pasa luego. Esto es una idea que se podría manejar ya que ambas instituciones existen y en definitiva es un espacio dónde suceden y se deciden cosas.

Ana Olivera pregunta si la propuesta es hacer una presentación formal y pregunta después si se ha visto de que forma se establecería ese relacionamiento.

Ruben Garcia contesta que no se tiene previsto una instancia de ciudades en la UNASUR, es un poco sumar y ver como podemos trabajar en aras de la profundización de esa integración a nivel latinoamericano.

Fernando Santomauro propone estudiar cuales serían las acciones concretas.



Jorge Rodriguez explica que en ese sentido hay muchas oportunidades de trabajo, se podría ver de avanzar en la participación conjunta con las ciudades de UNASUR en la convocatoria de la Agencia Brasileira de Cooperación.

Jorge Rodriguez informa en este sentido, que en la Reunión de coordinadores se trató el tema, quedando en trabajar hacia junio en el apoyo hacia la participación de las ciudades de Mercociudades.

### **CGLU-FLACMA**

Ruben Garcia informa del motivo que llevaron a Mercociudades a desvincularse de FLACMA tal cómo lo expresaron las cartas enviadas a CGLU y FLACMA respectivamente **(ANEXO IX)**

Sergio Barrios, Director de Relaciones Internacionales de la ciudad de Rosario, propone discutir una estrategia más contundente en marcar la posición de Mercociudades.

Lucrecia Monteagudo pregunta si respondieron las cartas enviadas a CGLU y FLACMA. Porque esto nos daría elementos para formar una estrategia. SE informa que nunca se recibieron respuestas formales a éstas misivas.

Canoas comenta su preocupación por garantizar la participación de las ciudades más chicas.

Ana Olivera aclara que en la carta se dice que no es que no se va a tener ninguna relación con FLACMA sino que no se la reconoce como instancia representativa ante CGLU. No se sabe como se esta ante CGLU; si se reconoce a Mercociudades como interlocutor ante dicha institución.

Ruben Garcia explica que es lo que llevó a tomar esa decisión.

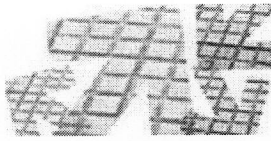
Sergio Barrios expresa la complejidad de darle a Mercociudades la representación del municipalismo en la región. Entiende que sería posible una membresía individual a partir de la cuál determinadas ciudades podrían tener representación en CGLU.

Fernando Santomaruo expresa que en Porto Alegre se propuso pensar planes en conjunto entre las comisiones de CGLU y las UTS de Mercociudades. Otro nivel de participación sería una afiliación conjunta de Mercociudades en CGLU.

Ana Olivera expresa su preocupación ante ésa situación ya que tejer la unidad de las ciudades latinoamericanas en el marco de la CGLU fue un trabajo tedioso y largo. Esta situación se debería de aclarar a la brevedad ya que no hemos tenido respuesta oficial de CGLU.

Jorge Rodriguez aclara que lo que se ha tenido son comentarios desde CGLU pero no una respuesta oficial. Lo que se percibe es que se pretende una negociación para volver a FLACMA, lo que no parece conciliable esta propuesta. Se ha pedido una reunión con el Secretario Ejecutivo de CGLU, buscando una instancia para encontrar una solución.





Sergio Barrios expone que le planteo a Joseph Roig una actividad importante en Rosario con 5 o 6 ciudades de Latinoamérica sobre un tema social convocante en el marco de la Comisión de Desarrollo Urbano de CGLU. En ésta actividad se podría aprovechar para tener un encuentro con el equipo de CGLU. Desde allí lograr una interacción cómo Mercociudades, a partir de una actividad conjunta cómo instancia de dialogo y trabajo conjunto con la Red.

Se aprueba retomar los contactos y señalar que no hemos tenido respuesta ni voluntad de dialogo para avanzar en una solución.

#### 4. Ejes estratégicos

##### Río + 20

##### Desarrollo Sustentable

Ruben Garcia le pasa la palabra a Canelones por el tema de Rio + 20.

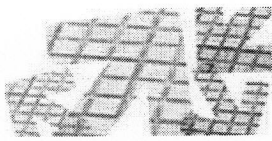
Toma la palabra Leonardo Herou, coordinador de la UT de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de la ciudad de Canelones, quien explica cómo se ha venido desarrollando todo el proceso de participación y de trabajo a futuro, **(ANEXO X)**. Hemos iniciado contacto con diversidad de actores y a partir de allí elaboramos un plan de trabajo. Estimulando la participación de los gobiernos locales de cada país en los procesos nacionales hacia Río + 20. El segundo objetivo tiene que ver con la convicción de que los gobiernos locales tienen que aportar su visión. Y el tercer objetivo es que el proceso convoque a la mayor cantidad de actores posibles. Muestran la imagen institucional que figura en el portal de Mercociudades, trabajando para que allí se encuentren todos los documentos, tanto globales como locales.

Es importante realizar un relevamiento de cada ciudad de las experiencias en desarrollo sostenible. Se esta trabajando en un formulario que estará on line para que todas las ciudades puedan volcar sus experiencias. Comenta las reuniones ya realizadas y las que se realizarán a futuro **(ANEXO XI)**. La posición de los gobiernos departamentales fueron incluidas a la visión país de Uruguay. El eje político de todo lo que se ha ido aportando plantea que se reconozca el rol de las ciudades y los aportes locales es central hacia una nueva gobernanza del desarrollo sostenible. Mostrar que los gobiernos locales venimos trabajando desde la planificación.

Sebastián Valdomir aporta que un elemento importante es además de los puntos mencionados es la fuerte defensa del concepto de desarrollo sustentable y que no se cambie el paradigma de desarrollo sustentable por el de economía verde.

Con respecto a la actividad en Rosario es ver como Mercociudades podía aportar, la idea es armar un panel específico con un aporte a los participantes al foro.

Sergio Barrios como ciudad ofrece el marco del Foro como una interacción con éstos actores. Tratar de construir una mirada conjunta en una mesa, una charla y también incorporar a otros gobiernos locales para que conozcan a Mercociudades. Invita a



participar y están convocando a la reunión de una mañana de trabajo y por la tarde un seminario que sea abierto a la ciudadanía. Para ello ofrece el apoyo de la ciudad.

**5. Declaración de Montevideo**

Se presenta una versión preliminar a través de un documento (ANEXO XII) .

Lucrecia Monteagudo sugiere poder agregar un párrafo de que se está sesionando en el día internacional contra la discriminación. Jorge sugiere un aporte hacia Rio + 20.

La representante de Canoas hace una pequeña presentación del Foro Mundial de Autoridades Locales de Periferia (FALP) que se realizará en el mes de junio de 2013, e invita a la intendenta de Montevideo, Ana Olivera, así cómo a las ciudades a participar de éste Foro.

Jorge pide que desde Mercociudades se pueda aportar en cuanto a la difusión y las posibilidades de participación en el mismo.

Para cerrar se propone la aprobación de la propuesta de formación iniciada a través del Proyecto de Mercociudades Innovación y Cohesión Social; y la nueva forma de elección de la próxima SE después de Quilmes, ambas propuestas son aceptadas.

LUCRECIA MONTEAGUDO  
QUILMES

PAOLA DICHIARIO  
BUENOS AIRES

CARLOS CHAVIBERMAN  
GUARULHOS

Mariano  
Lanzgrita  
Municipio  
de Morón

Juan P. Fralich  
Tandil. Bs.As.

YAMANDÚ ORSI  
Canelones

EDUARDO T. PEREIRA  
VÁRZEA PAULISTA / SP

Sergio Barrios  
Rosario

## Listado de anexos

Anexo 1 – Listado de asistencia

Anexo 2 – Agenda del 38º Consejo de Mercociudades

Anexo 3 – Plan de Trabajo Mercociudades 2012

Anexo 4 – Informe FESUR (Libre Circulación de Personas en el MERCOSUR)

Anexo 5 – Presentación del Proyecto IN (Innovación y Cohesión Social)

Anexo 6 – Planificación Estratégica de la Red Mercociudades (Fundación Dom Cabral)

Anexo 7 – Convenio Marco de Cooperación entre el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y la Red de Mercociudades

Anexo 8 – Acta de la XXXI Reunión Ordinaria de Coordinadores Nacionales y de Comités del FCCR

Anexo 9 – Cartas a FLACMA y CGLU

Anexo 10 – Avance de Documento hacia Río+20

Anexo 11 – Hoja de Ruta hacia Río+20

Anexo 12 – Declaración del 38º Consejo de Mercociudades

# ANEXO 1



CIUDADANÍA MERCOSUR  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL



Listado de Asistencia Consejo de Mercociudades-miércoles 21 de marzo 2012

Nombre y Apellido	Intendencia/Municipio/Prefeitura	Ciudad/País	Firma
LUCRECIA MONTAÑEDO	Guilmes	Pcia. Bs. As. Argentina	
DANIEL ROSANO	Guilmes	Argentina	
Mariano Larriego	Morón	Argentina	
Diego PAOLA	Buenos Aires	Argentina	
María Juely Vaut	Buenos Aires	Argentina	
Helena Montero	Estado de São Paulo	São Paulo / Brasil	
Juan Pablo Fiolis	Tandil	Argentina	
Yamila ORSI	Canelones	Uruguay	
LEONARDO HERON	Canelones	Uruguay	
DEISE MARTINS	Canoas	BRASIL	
MARCO PEREIRA	BRASIA	BRASIL	
CARLOS CHANSENAR	GOARULHOS	BRASIL	
FERNANDO SANTOMARCO	GUARULHOS	BRASIL	
Eduardo Fader Pereira	URUBERA PAULISTA	BRASIL	



CIDADADANÍA MERCOSUR:  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL



Listado de Asistencia Consejo de Mercociudades-miércoles 21 de marzo 2012

Nombre y Apellido	Intendencia/Municipio/Prefeitura	Ciudad/País	Firma
ANA OLIVERA	ROSENDO	ROSARIO	
NÓNICA FEIJÓ	ROSARIO	ARGENTINA	
SERGIO BARRIOS	ROSARIO	ARGENTINA	
ROBERTO GAZZONI	MONTEVIDEO	URUGUAY	
SEBASTIÁN JARDONEN	MONTEVIDEO	URUGUAY	

# ANEXO 2



**CIUDADANÍA MERCOSUR:**  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL



**Consejo de Mercociudades  
21 de marzo de 2012  
Montevideo – Uruguay**

**Agenda**

**20 de marzo**

- ◆ **21 hs. - Cena de Bienvenida**

**21 de marzo**

- ◆ **09.00 hs. - Apertura del Consejo y Presentación de los Participantes**
- ◆ **09.15 hs. - Análisis del Contexto Regional – Secretaría Ejecutiva**
- ◆ **09.45 hs. - Mercociudades ante el contexto de la región – Debate**
- ◆ **10.45 hs. - Profundización y ampliación - Relacionamiento**
  - ◆ **Mercosur Social / Instituto Social del MERCOSUR**
  - ◆ **FCCR**
  - ◆ **UNASUR**
  - ◆ **CGLU – Salida de Flacma**
- ◆ **11.45 hs. - Ejes estratégicos**
  - ◆ **Río +20**
  - ◆ **Desarrollo Sustentable**
- ◆ **12.15 hs. -Declaración de Montevideo**
- ◆ **13:00 hs. – Almuerzo de Clausura**



# ANEXO 3

## DOCUMENTO DE TRABAJO

### Versión Preliminar 1

**Plan de Trabajo  
SECRETARÍA EJECUTIVA MERCOCIUDADES  
2011 – 2012  
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

#### Presentación

Mercociudades inicia su año de trabajo con un desafío central: Gestionar acciones y proyectos que sustenten su planificación estratégica<sup>1</sup> en concordancia con su misión y visión.

**Misión:** Potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar de los ciudadanos de Sudamérica.

**Visión:** Ciudades integradas, inclusivas y participativas.

Para ello se acordó trabajar en la **perspectiva de la creación de valor** en el desarrollo de mediano y largo plazo para:

- 1.- Mejorar la calidad de vida en las ciudades
- 2.- Legitimar la representación institucional
- 3.- Incidir en la agenda política del Mercosur
- 4.- Crear políticas conjuntas entre las ciudades y estimular el intercambio de experiencias.

En ese desarrollo se acordó la **perspectiva temática** en base a priorizar:

- 1.- Integración Productiva
  - Promover procesos integrados de producción regional para reducir las asimetrías regionales
  - Incrementar el nivel de la economía formal de la región
- 2.- Integración Fronteriza
  - Reformular el concepto de frontera como consecuencia del nuevo contexto de integración regional
  - Generar espacios de articulación para los actores locales de las ciudades fronterizas, fomentando la formación de alianzas estratégicas.
- 3.- Ciudadanía Regional
  - Fortalecer la identidad regional
  - Promover la inclusión social
  - Universalizar los derechos de los ciudadanos
  - Fomentar la cooperación entre las ciudades

En el proceso de planificación estratégica es necesario avanzar en la perspectiva de la gestión, identificando acciones y proyectos que sustenten el desarrollo de la misma.

Ante este desafío, también se aprobaron los ejes generales para desarrollar el plan de trabajo<sup>2</sup> para el período 2011-2012, los cuales se agrupan en dos dimensiones, la dimensión política y la dimensión operativa, identificándose a su vez en ambas dimensiones, acciones y proyectos, que se instrumentan con la participación de los distintos actores.

#### Dimensiones

##### → 1.-Dimensión política

###### 1.1.- Políticas estratégicas

- Integración Productiva
- Inclusión Social
- Integración fronteriza
- Ciudadanía Mercosur

###### 1.2.- Política de relacionamiento y alianzas

<sup>1</sup> Planificación Estratégica aprobada en la Asamblea General de la 16ª Cumbre de Mercociudades, realizada los días 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 2012 en la ciudad de Montevideo, Capital del Mercosur

<sup>2</sup> Ejes del plan de trabajo aprobados en la 16ª Cumbre de Mercociudades

### 1.3.- Políticas de fortalecimiento de la red y de apertura a la sociedad

#### → 2.- Dimensión operativa

2.1.- Funcionamiento de la red

2.2.- Comunicaciones de la red

2.3.- Financiamiento de la red

#### 1.1.- Políticas Estratégicas:

1.1.1.- Eje de trabajo (ET): Dar continuidad y desarrollo a la agenda prioritaria de la Integración Productiva, la Inclusión Social, la Integración Fronteriza y la Ciudadanía regional.

1.1.2.- ET: Impulsar el desarrollo con un rol inclusivo de los territorios

#### 1.2.- Política de Relacionamento y alianzas

1.2.1.- ET: Promover un creciente protagonismo de Mercociudades en el espacio latinoamericano en complementación a la profundización de la integración en el Mercosur

1.2.2.- ET: Fortalecer el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR) como espacio institucional de construcción colectiva de los gobiernos locales en el proceso de integración regional.

1.2.3.- ET: Potenciar el relacionamiento externo de Mercociudades, promoviendo un amplio espacio de participación de los gobiernos locales con miras a incidir y desarrollar una agenda conjunta con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

#### 1.3.- Políticas de fortalecimiento de la red y de apertura a la sociedad

1.3.1.- ET: Desarrollar estrategias de trabajo que permitan potenciar la cooperación descentralizada, en su modalidad sur-sur y triangular.

1.3.2.- ET: Generar articulaciones con otros actores y estrategias de incidencia en la agenda regional, para una mayor participación de los gobiernos locales en las herramientas de financiamiento del Mercosur, por ejemplo el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

#### 2.1.- Funcionamiento

2.1.1.- ET: Implementar las medidas necesarias para llevar adelante el proceso de planificación estratégica de Mercociudades en la ejecución de proyectos regionales con arraigo local.

#### 2.2.- Comunicación

2.2.1.- ET: Promover un debate hacia la mejora de la comunicación interna y externa de Mercociudades renovando el plan de comunicación.

#### 2.3.- Financiamiento

2.3.1.- Plan financiero de Mercociudades

#### Actividades:

##### 1.1.-

Objetivo: Desplegar acciones para profundizar y fortalecer la participación e incidencia de Mercociudades en los debates regionales sobre estas agendas estratégicas de la integración regional.

##### Actividades:

a.- Realizar una jornada de trabajo regional organizada por Mercociudades, por cada una de la perspectiva temática identificada en la Planificación Estratégica de Mercociudades: Integración Productiva, Inclusión Social y Ciudadanía Regional, con participación de diversos actores de la integración regional.

b.- Trabajar en forma coordinada para apoyar a las Unidades Temáticas de Mercociudades en la elaboración de sus planes de trabajo y respectivas actividades.

##### 1.2.-

Objetivo: Continuar fortaleciendo Mercociudades como la principal red de ciudades de América del Sur, generando articulaciones y acuerdos multinivel con otros actores regionales para el desarrollo

de actividades conjuntas. Desarrollar una agenda de relacionamiento externo dinámica y participativa, consistente con los objetivos específicos de nuestra red consolidando el posicionamiento de MERCOCIUDADES, así como con las instancias a nivel internacional, con especial atención a CGLU.

Actividades:

a.- Desarrollar las alianzas, fortaleciendo los lazos de amistad y cooperación de Mercociudades con las instituciones que se comparten visiones, valores y proyectos, que se expresan en los Acuerdos firmados, como por ejemplo, FAMSI, ICLEI, FNP, AUGM, entre otras.

a.1. Participar en CGLU, y sus comisiones, en articulación con los convenios firmados FAMSI: CISDP, Grupo de trabajo de DEL

b.- Participar en Río + 20, a partir de la construcción de una posición de Mercociudades, en forma participativa. Convocar a las ciudades y a otros actores para elaborar una posición de las ciudades, abarcativa, plural y propositiva.

b.1.- Participar en el Congreso Mundial de ICLEI.

c.- Implementar en el marco de los acuerdos firmados, actividades y proyectos que den sustento a los mismos.

d.- Iniciar un relacionamiento con la institucionalidad de la UNASUR.

d.1.- Envío de una presentación institucional de Mercociudades a la Secretaría Ejecutiva de UNASUR, con intención de establecer una relación institucional de la red con UNASUR.

**1.3.-**

Objetivo: Continuar el trabajo iniciado por Mercociudades en cooperación, particularmente en cooperación descentralizada para la participación efectiva de los gobiernos locales de la región en el sistema de cooperación, procurando avanzar en la identificación de estrategias en cooperación triangular y sur-sur

Actividades:

a.- Una reunión de trabajo de Mercociudades para el diseño de una estrategia para el trabajo en cooperación descentralizada y cooperación sur-sur.

b.- Identificación y difusión de posibilidades de financiamiento de propuestas de las Unidades Temáticas de Mercociudades.

c.- Realización de un seminario regional de alto nivel organizado en conjunto entre Mercociudades y el Mercosur Social (CCMAS y otros) sobre financiamiento para políticas regionales de inclusión social impulsadas desde los gobiernos locales.

**2.1.-**

Objetivo: A partir de la primera etapa de Planificación Estratégica de Mercociudades, proseguir con el fortalecimiento de la red, particularmente en generar capacidades para el desarrollo de políticas regionales, así como avanzar en instrumentos de gestión particularmente en lo que se refiere a la Personería Jurídica de Mercociudades, la financiera y la actualización de las cuotas de membresía.

Promover la continuidad y la renovación de los proyectos de Mercociudades, tanto aquellos que se encuentran en ejecución como en fase de elaboración de las propuestas, en vinculación con las temáticas prioritarias definidas por Mercociudades.

Actividades:

a.- Puesta en funcionamiento de la Personería Jurídica de Mercociudades, definiendo su estructura de gerenciamiento, funcionamiento, administración y auditoría.

b.- Instrumentar el presupuesto y un plan financiero a partir de la puesta en práctica del nuevo sistema de cobro de las cuotas de membresía de la red.

c.- Generación de capacidades en las instancias de la red (UT's, Comisiones, Grupos, CD, SE y STPM) para la elaboración de propuestas, diseño, ejecución, seguimiento e implementación de políticas regionales, a través de espacios de capacitación y debate en forma participativa.

d.- Elaborar un plan de trabajo anual, en forma participativa, articulada, consensuada, con objetivos claros, medibles y acotados en el tiempo (a través de indicadores).

**2.2.-**

Objetivo: Incrementar la visibilidad y el protagonismo regional de Mercociudades, a través de la elaboración y ejecución de manera participativa del Plan de Comunicación de Mercociudades, coordinando con las UT's e integrando de manera efectiva todas las herramientas de comunicación al alcance de los gobiernos locales.

Actividades:

- a.- Preparación y aprobación de Plan de Comunicaciones de Mercociudades.
- b.- Realizar acuerdos específicos con medios regionales de comunicación para profundizar el trabajo conjunto en la perspectiva de crear sentido de pertenencia y ciudadanía regional.
- c.- Taller sobre comunicación, posiblemente en la Cumbre de Mercociudades de Quilmes

**2.3.-**

Objetivo: Incrementar las capacidades de la red, para llevar adelante actividades con financiamiento propio, para mejorar el impacto de los proyectos y la sustentabilidad de los mismos.

Actividades:

- a.- Definición de prioridades
- b.- Identificación de actividades y su implementación
- c.- Evaluación, monitoreo e informes

**Indicadores:**

- 1.- Las actividades se desarrollaron: Sí, No, Parcialmente
- 2.- Participantes de la actividades: A.- Gobiernos Locales, (de 1, 2, 3, 4, 5, o más países)
  - B.- Organizaciones Sociales
  - C.- Institucionalidad Mercosur
  - D.- Grupo Específico (Éj. Grupo de Integración Productiva)
- 3.- Resultados: A.- Plan de trabajo (acordado, firmado, con actividades y financiamiento)
  - B.- Proyectos (acordados, formulados, financiados, con responsabilidades)
  - C.- Nuevos instrumentos (Fondos institucionales – por ej. FOCEM)
  - D.- Nueva institucionalidad.
  - E.- Otros

# ANEXO 4

# **Libre circulación de personas en el MERCOSUR**

INFORME FINAL

Dr. Javier Palummo  
palummo@gmail.com  
Montevideo, 19 de diciembre de 2011.  
Versión preliminar

## **Libre circulación de personas en el MERCOSUR**

- I. Introducción
- II. Delimitación de la temática
- III. Dimensiones teóricas
- IV. El reconocimiento del derecho a migrar en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos
- V. El sistema jurídico del Mercosur
- VI. Relevamiento preliminar de la normativa nacional de los Estados del Mercosur
- VII. Propuestas y recomendaciones preliminares

Bibliografía



## **I. Introducción**

El objetivo del presente informe según los términos de referencia consiste en realizar un relevamiento de las principales normas existentes a nivel nacional, regional e internacional en relación a la temática objeto de estudio y la formulación de propuestas y recomendaciones de acción a nivel Mercosur, nacional y local.

A los efectos de poder cumplir con dichos objetivos se plantea un informe con la siguiente estructura:

Una primera sección que realiza una delimitación de la temática que será abordada. A los efectos de dicha delimitación se ha tenido especialmente en cuenta el intercambio mantenido el 14 de diciembre de 2011, en régimen de reunión de trabajo con representantes de autoridades del Ministerio de RREE, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Red Mercociudades, Representantes del PIT-CNT, entre otros.

La segunda sección en la cual se abordan las dimensiones teóricas más sobresalientes, realizando una mayor profundización en referencia al enfoque de derechos humanos.

La siguiente sección, en la cual se mencionan y analizan las principales normas e instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, realizando referencias a la situación de los Estados del Mercosur.

Una cuarta sección que refiere en forma específica a la normativa del MERCOSUR, referida o vinculada a la temática. Esta normativa es presentada siguiendo su orden cronológico de aprobación a los efectos de poder identificar el rumbo del proceso de desarrollo del sistema Mercosur.

Una sección en la que se realiza un relevamiento preliminar y sucinto de la normativa nacional de los Estados del Mercosur en referencia al tema objeto de Estudio. Y una última sección en la que se realizan una serie de propuestas y recomendaciones preliminares.

## II. Delimitación de la temática

Existen una serie de normas y áreas de preocupación que limitan la autoridad de los Estados en asuntos referidos a la libre circulación de personas y la migración. En forma muy esquemática y desde la perspectiva de los derechos humanos, la normativa y los instrumentos internacionales claramente abordan los siguientes temas: 1) el principio de no discriminación; 2) la libertad de movimiento; 3) el régimen jurídico aplicable al asilo; 4) el principio de no devolución; 5) el principio de unidad y reunificación familiar; 6) las garantías procesales en áreas como detención o expulsión; 7) el deber de los Estados para aceptar a sus ciudadanos que son retornados; 8) el acceso y la asistencia Consular; 9) la trata y tráfico de migrantes; 10) la situación de las niñas, niños y adolescentes separados o no acompañados; 11) el régimen de la migración laboral; 12) la migración educativa; entre otros. Asimismo, existe una cierta ambigüedad en la utilización de los conceptos referidos a los movimientos de personas entre unas zonas y otras del globo. Términos como «migraciones», «libertad de tránsito», «migraciones internas», «migraciones internacionales», «migraciones irregulares», «libre circulación», «residencia», «domicilio», «ciudadanía», aparecen sin demasiadas precisiones acerca del alcance de sus respectivos significados.<sup>1</sup>

El presente informe, por su extensión y el tiempo de realización, difícilmente podría abordar todas las temáticas enumeradas en el párrafo precedente, por lo que se ha optado por abordar la temática de la migración laboral como tema central del mismo. A los efectos de tomar esta decisión se ha tomado especialmente en cuenta el intercambio mantenido en régimen de reunión de trabajo que ya ha sido mencionado.

---

<sup>1</sup> Robles, Alberto José, Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur, Lima, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2004, p. 11.

### **III. Dimensiones teóricas**

#### **1. Consideraciones previas**

Existen diversos enfoques o concepciones teóricas que tienen un importante peso en el abordaje de la temática de la libre circulación de personas y el fenómeno migratorio. Estos diversos enfoques, tienen sus particularidades y su contexto dentro del Mercosur. En la presente sección son analizadas en forma breve las principales concepciones teóricas, teniendo en cuenta la situación del bloque regional y desarrollando en forma especial la perspectiva de derechos humanos.<sup>2</sup>

#### **2. Perspectiva económica o comercial**

Esta concepción teórica es especialmente relevante en el contexto del Mercosur, dado que la misma es posible encontrarla en los primeros documentos normativos del sistema como es el caso del Tratado de Asunción, al cual se hará referencia más adelante.

En términos generales, se trata de una concepción que hace referencia a la libre circulación de los factores de producción. La mirada no se centra en la persona, sino que los seres humanos son considerados en cuanto potencial fuerza de trabajo. El art. 1° del Tratado referido es claro al establecer que el "Mercado Común implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países [...]".

Algunos autores han realizado una profunda crítica a esta perspectiva, argumentando que la centralidad del concepto de "libre circulación", oculta una realidad en la cual el traslado de las personas puede ser cuestionado en relación a su carácter de libre. "El derecho a la libre circulación solo es ejercido realmente como libertad si se dan ciertas condiciones de vida mínimas en el país de origen. De lo contrario, es un acto forzoso".<sup>3</sup>

De acuerdo a ésta concepción el trabajo es considerado como factor de la producción y en esa condición, se le enmarca en la libre circulación.

#### **3. Perspectiva policial o de la seguridad**

Desde el punto de vista policial o aduanero la temática es generalmente

---

<sup>2</sup> Para la elaboración de esta sección se ha tenido especialmente en cuenta: Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, ver Bibliografía, Montevideo, 2009, p. 23 y ss.

<sup>3</sup> Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, ver Bibliografía, Montevideo, 2009, p. 23 y ss.

desarrollada en torno a los permisos de ingreso y permanencia en los territorios nacionales. Es preciso expresar que la seguridad en el sentido tradicional se refiere a la protección individual de los Estados de su territorio. En definitiva, existe un consenso extendido y recogido por algunas organizaciones internacionales como la OIM, de que una parte esencial de la política de migración en cualquier Estado es asegurar que las políticas y los procedimientos en materia de migración no afecten en forma negativa la seguridad nacional, ya sea en términos políticos, económicos, con respecto a la salud, o de otras maneras. La mirada en este caso queda centrada en el interés público y en el Estado.

No es posible dejar de señalar, en relación a este punto que “bajo el argumento de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, algunos Estados imponen una serie de restricciones y limitaciones a las personas para el ingreso a través de sus fronteras, lo que genera en muchas ocasiones la criminalización de la libre movilidad humana y en una práctica discriminatoria y violatoria a la dignidad de las personas”.<sup>4</sup>

Sin perjuicio de lo expresado, es necesario recordar que la autoridad de los Estados de utilizar sus leyes nacionales para regular quién puede ingresar, permanecer, o abandonar su territorio, está limitada por el derecho internacional. A modo de ejemplo corresponde mencionar el papel que juega en este sentido el principio de unidad y reunificación familiar y el estatuto protector centrado en la tutela del interés superior de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, los Estados no pueden detener o expulsar a los extranjeros a su voluntad, este tipo de prácticas en ningún caso pueden ser arbitrarias o discriminatorias, y deben desarrollarse en estricto cumplimiento de los estándares de derechos humanos internacionales que deben ser respetadas, como es el caso de las garantías del debido proceso.

Pero también este enfoque es especialmente trascendente a la hora de abordar por parte de los Estados los fenómenos del incremento de la migración irregular y las situaciones de trata de seres humanos y tráfico de migrantes a lo largo de las fronteras.<sup>5</sup>

#### **4. Perspectiva de los derechos humanos**

Esta perspectiva tiene en cuenta a las personas en cuanto tales y su mirada se centra en sus derechos. El desarrollo de este tipo de concepciones permite traducir la libre circulación de personas en el derecho a migrar como derecho humano.

---

<sup>4</sup> Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Migraciones y Derechos Humanos. Primer informe para la consulta permanente sobre Migraciones y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, Bogotá, 2008.

<sup>5</sup> Véase: Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados partes del Mercosur.

En el mismo sentido, la migración laboral, esto es, la migración en búsqueda de trabajo, es concebida como un derecho de la persona -el derecho a migrar-, que se funda en otros varios derechos humanos o fundamentales ampliamente reconocidos: el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a no ser discriminado y la libertad de movimiento.<sup>6</sup>

Sin perjuicio de lo expresado, el derecho a migrar encuentra su fundamento jurídico en una serie de principio y derechos ampliamente reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, como es el caso de la libertad de movimiento, el principio de no discriminación y el derecho al trabajo.

Desde el punto de vista de la libertad de movimiento, el derechos a migrar constituiría una especie. En efecto, la libertad de movimiento es un principio fundamental en el contexto de la migración internacional, el cual se encuentra en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales.

Asimismo, desde el punto de vista del principio de no discriminación, el derecho a migrar para trabajar supone la no discriminación entre nacionales y extranjeros. Los tratados internacionales sobre derechos humanos generalmente incluyen una cláusula de no discriminación, que señala que los Estados deben garantizar los derechos humanos reconocidos por dichos instrumentos a todas las personas dentro de su territorio sin hacer distinciones de ningún tipo, incluyendo raza, color, género, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, u otros indicadores de estatus.

En numerosos países existen legislaciones y practicas discriminatorias contra el extranjero en busca de trabajo en un país distinto al suyo. El otorgamiento o la negación de visados en función del particular origen nacional del solicitante sobre la base de criterios justificados por el tema de la seguridad nacional, son algunas de las realidades comunes con las que tienen que convivir las y los trabajadores migratorios y sus familiares.<sup>7</sup>

Por último, la conceptualización del derecho a migrar como un derivado del derecho al trabajo y con una estrecha vinculación con el principio de no discriminación, constituye una importante herramienta de protección de los derechos de las personas migrantes. Principalmente por tratarse de un enfoque teórico que llena de contenido al derecho a migrar y al concepto de la

---

<sup>6</sup> Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, ver Bibliografía, Montevideo, 2009, p. 23 y ss.

<sup>7</sup> Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Migraciones y Derechos Humanos. Primer informe para la consulta permanente sobre Migraciones y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, Bogotá, 2008, p. 87.

libre circulación de personas.<sup>8</sup>

En este sentido es posible afirmar, que la libre circulación supone para los trabajadores<sup>9</sup>:

- a) el derecho a salir de su Estado de origen y de ingresar en otro Estado miembro por motivos de trabajo, con sus familiares, y permanecer juntos en el territorio de recepción, asegurando sus derechos;
- b) tener acceso a las ofertas y a los puestos de trabajo de trabajo y empleo en todos los territorios;
- c) gozar de la seguridad social (entendida en sentido amplio) en todos los territorios;
- d) tener libertad de asociación y representación en todos los territorios nacionales;
- e) acceder y extender su capacitación y formación profesional en cualquiera de los territorios;
- f) informarse sobre sus derechos y deberes;
- g) poder residir en un país Parte y trabajar en el territorio de otro (trabajo fronterizo).

Este enfoque teórico amplifica la protección englobando además la protección de la familia y de las niñas, niños y adolescentes.

## **5. Consideraciones finales**

Si bien, en el presente informe se abordará la temática objeto de estudio desde una perspectiva centrada en el último de los enfoques desarrollados, es preciso mencionar que cualquier programa de cambio o de diseño de las políticas públicas debe partir del reconocimiento de por lo menos las tres perspectivas o enfoques.

---

<sup>8</sup> Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, ver Bibliografía, Montevideo, 2009, p. 23 y ss.

<sup>9</sup> Mansueti, Hugo Roberto, Formación profesional y libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR, s/f.

## **IV. El reconocimiento del derecho a migrar en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>10</sup>**

### **1. Sistema universal**

Probablemente la norma internacional de mayor relevancia en lo que refiere al reconocimiento del derecho a migrar y el establecimiento de un estatuto amplio de protección es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ONU, 18 de diciembre de 1990)<sup>11</sup>. El análisis de este importante instrumento internacional excede los objetivos y las limitaciones del presente informe, sin perjuicio de lo cual corresponde expresar que se trata de una norma que tiene como base los textos 97 y 143 sobre los trabajadores migrantes de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, es una norma que no ha tenido mucho éxito en lo que refiere a su ratificación por parte de los Estados con un mayor desarrollo económicos y que en el ámbito del Mercosur únicamente Argentina, Paraguay y Uruguay la han ratificado.<sup>12</sup>

Esta Convención prevé un órgano de control o supervisión de las obligaciones que contraen los Estados al ratificarla que es denominado Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus Familiares (CMW) que se encuentra integrado por expertos independientes. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos.<sup>13</sup> Inicialmente, los Estados deben presentar un informe un año después de su adhesión a la Convención, y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales".

En relación al cumplimiento de ésta última obligación los Estados del Mercosur han presentado informes en forma tardía. Pero actualmente existe un documento de observaciones finales respecto de Argentina, está por publicarse el referido a Paraguay, y se encuentra en proceso de elaboración el informe país de Uruguay que será presentado ante dicho órgano de tratado.

---

<sup>10</sup> Para la elaboración de esta sección del informe se ha tenido especialmente en cuenta los siguientes documentos: Abramovich, Víctor, Dir., Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe. Estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección, Universidad Nacional de Lanus, Buenos Aires, 2009.

<sup>11</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, entró en vigor el 1o de julio de 2003, con la vigésima ratificación realizada por Guatemala.

<sup>12</sup> Bolivia y Chile la han ratificado también. Para consultar el estado de ratificaciones ver: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>

<sup>13</sup> Los informes por parte de los Estados deben contener al menos dos partes: a) Información General; y, b) Información relativa a los artículos de la Convención.

Tal como se ha expresado, la Convención antes mencionada tiene como antecedente a los Convenios internacionales del trabajo de la OIT números 97 y 143, sobre trabajadores migrantes. Pero es preciso mencionar también a las recomendaciones 86 y 151 sobre el mismo asunto, convenios internacionales del trabajo 118 y 157 sobre seguridad social y recomendación 100 sobre protección de trabajadores migrantes en territorios insuficientemente desarrollados.<sup>14</sup>

En forma muy sintética, la normativa de la OIT mencionada recoge el derecho a recibir información y asesoramiento, a contar con facilidades para la salida del país de origen, el viaje y la recepción en el país de acogida, el acceso a servicios médicos, el derecho a transferencia de fondos, a la importación y exportación de efectos personales, a la igualdad de condiciones de trabajo, a la seguridad social, al ejercicio de los derechos sindicales y culturales, entre otros derechos.

En el ámbito de las Naciones Unidas es necesario mencionar la labor de la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Es un mecanismo temático conforme lo estipula la resolución 1999/44 CDHNU y tiene entre sus funciones: a) Solicitar y recibir información de todas las fuentes pertinentes, incluidos los propios migrantes, sobre las violaciones de los derechos humanos de las y los trabajadores migratorios y de sus familiares; b) Formular recomendaciones apropiadas para impedir las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y para remediarlas, dondequiera que se produzcan; c) Promover la aplicación efectiva de la normativa internacional pertinente sobre la materia; d) Recomendar actividades y medidas aplicables a escala nacional, regional e internacional, para eliminar las violaciones de los derechos humanos de los migrantes; e) Tener en cuenta una perspectiva de género al solicitar y analizar la información, así como prestar atención a la incidencia de múltiples casos de discriminación y violencia contra las mujeres migrantes.<sup>15</sup>

También es importante mencionar la labor desarrollada por el Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El artículo referido, dispone que “[e]l extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas

---

<sup>14</sup> Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, ver Bibliografía, Montevideo, 2009, pp. 30 y 31.

<sup>15</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Derechos humanos de los migrantes, numeral 3 de la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Véase <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3228.pdf>



especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”.

Por último en el marco del sistema universal es preciso mencionar la labor desarrollada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La perspectiva de la OIM de cara a la migración laboral internacional consiste en fomentar las sinergias entre la migración laboral y el desarrollo, y promover vías legales de migración laboral como alternativa a la migración irregular. Es más, la OIM aspira a facilitar el desarrollo de políticas y programas que redunden en el interés de los migrantes y la sociedad y que ofrezcan una protección efectiva a los trabajadores migrantes y a sus familiares. Las actividades de la OIM en este sentido están orientadas al asesoramiento político y fortalecimiento institucional en gestión de la migración laboral; Información y concienciación; Fomentar la contratación de mano de obra extranjera y la migración circular; y Diálogo interestatal y cooperación regional.<sup>16</sup>

## 2. Sistema interamericano

Ahora bien, adicionalmente a los estándares que han sido desarrollados en el sistema universal (ONU y OIT), es preciso mencionar la labor del sistema interamericano tanto por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como por la Comisión Especial de Asuntos Migratorios. También en este caso, un análisis exhaustivo de la evolución de los estándares referido excedería las limitaciones del presente estudio, pero sin perjuicio de ello corresponde destacar lo siguiente.

Primeramente y en relación a la actuación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es preciso mencionar a la Opinión Consultiva No. 18-03<sup>17</sup>, la que ha reconocido como estándares específicos:

- i. el principio de igualdad es parte del *jus cogens* y por tanto aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional (párrafo 4 de la decisión); es imperativo y genera efectos también ante terceros, inclusive particulares (párrafo 5 de la decisión);
- ii. la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos es independiente de cualquier circunstancia o consideración, «inclusive el estatus migratorio de las personas» (párrafo 6 de la decisión);
- iii. el migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, los que deben ser garantizados «independientemente de

---

<sup>16</sup> Véase: OIM, La OIM y la migración laboral. Disponible en: <http://www.iom.int>

<sup>17</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos De los Migrantes Indocumentados, del 17 de septiembre de 2003.

su situación regular o irregular en el estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral» (párrafo 8 de la decisión).<sup>18</sup>

La política migratoria, como ha destacado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio”. Por ello, subraya la Corte que no basta con que la legislación de un país se adecue a la normativa internacional, sino que es preciso que los órganos o funcionarios estatales (a nivel ejecutivo, legislativo o judicial) ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable.<sup>19</sup>

Asimismo, y en relación al Mercosur, corresponde expresar que actualmente se encuentra en proceso de elaboración una nueva Opinión Consultiva sobre la temática migratoria que fuera solicitada por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur el 7 de julio de 2011. A los efectos de que la Corte “determin[e] con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”.

Asimismo, corresponde mencionar la labor desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual cuenta con una Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios que tiene como cometidos: generar conciencia en cuanto al deber de los Estados de respetar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias; presentar recomendaciones específicas a los Estados miembros de la OEA sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas en su favor; elaborar informes y estudios especializados sobre la situación de los trabajadores migratorios y sobre temas relativos a la migración en general; y actuar con prontitud respecto a peticiones o comunicaciones en donde se señale que los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA.

La jurisprudencia desarrollada por la Comisión y la Corte Interamericanas de DDHH en el marco del sistema de casos es abundante y aborda

---

<sup>18</sup> Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, ver Bibliografía, Montevideo, 2009, p. 29.

<sup>19</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos De los Migrantes Indocumentados, del 17 de septiembre de 2003, párrs. 163 y 171.

principalmente los siguientes sub temas: Derecho a la Vida, a la Libertad, a la Integridad Personal, a la Igualdad y de Justicia; Derecho a la Vida, Integridad Personal, Circulación y Residencia y Especial Protección a la Niñez y a la Familia; Derecho a la Vida, de Justicia, y a la Información sobre la Protección Consular; Derecho a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial; Derecho de Justicia y de Asilo; Derecho de Justicia y a la Protección de la Familia; Derecho a la Integridad Personal, a las Garantías Judiciales, a la Honra, a la Propiedad, a la Protección Judicial, Libertad de Conciencia y de Religión, y de Asociación; Libertad Personal y Derecho a la Información sobre la Protección Consular; Libertad Personal, Derecho a las Garantías Judiciales, y Derecho a la Información sobre la Protección Consular; Libertad Personal, Derecho a las Garantías Judiciales, Derecho de Circulación y Residencia y Derecho a la Protección Judicial; Derecho a la Libertad y Protección contra la Detención Arbitraria; Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación; Derecho de Residencia y Tránsito; Derecho de Residencia y Tránsito y Derecho a Proceso Regular; Derecho a la Nacionalidad; Derecho a la Nacionalidad y a la Educación; Derecho a la Libertad Personal a las Garantías Judiciales y a la Propiedad.<sup>20</sup>

Por su parte, la Comisión Especial de Asuntos Migratorios<sup>21</sup>, encargada del “análisis de temas y flujos de migración desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, y manteniendo para ese fin estrecha consulta con la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y con la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”.<sup>22</sup>

Por último en el marco del Sistema Interamericano es conveniente señalar la existencia del Programa Interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Es posible constatar que varios Estados del continente han ratificado los protocolos de Palermo<sup>23</sup> y se ha concebido un programa específico para la protección de los migrantes en el marco de la OEA y de la Cumbre de las Américas. También se registra una importante adhesión a la Convención para los Trabajadores Migrantes y sus Familias, pero la demora en su ratificación

---

<sup>20</sup> La jurisprudencia del Sistema Interamericano puede consultarse en: <http://www.cidh.org/Migrantes/migrantes.jurisprudencia.htm>

<sup>21</sup> Resolución AG/RES 2326 (XXXVII-O/07). Más información disponible en: [www.scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/CP19498S04.doc](http://www.scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/CP19498S04.doc)

<sup>22</sup> Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Migraciones y Derechos Humanos. Primer informe para la consulta permanente sobre Migraciones y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, Bogotá, 2008, p. 97.

<sup>23</sup> Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

sugiere que aún no se ha logrado reconocer que este instrumento es el régimen central de protección de los migrantes.<sup>24</sup>

### 3. Otros espacios relevantes

Los Estados de la región iberoamericana se han comprometido a promover “el fortalecimiento de los derechos humanos como un componente central de las políticas y prácticas migratorias de los países de origen, de tránsito y de destino, asegurando la protección de los derechos humanos de los migrantes en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independientemente de su condición migratoria, y cualquiera que sea su nacionalidad, origen étnico, género o edad”.<sup>25</sup>

Adicionalmente, los gobiernos sudamericanos, han reconocido “la importancia de proteger y garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y de sus familias, en particular mujeres y niños, independientemente de su condición migratoria”, y declararon “su absoluta convicción de que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios y, consecuentemente, se debe priorizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas migrantes”<sup>26</sup>.

Los Estados de América Latina y el Caribe han desarrollado diversos programas de acción y han hecho públicas numerosas opiniones sobre la temática, la mayoría de ellas referidas a la situación de las personas originarias de la región que han migrado hacia otras latitudes, fundamentalmente a Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea. En 2008, esas manifestaciones han enfatizado la necesidad de un enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades, Santiago de Chile, julio de 2006, p. 14.

<sup>25</sup> XVI Cumbre Iberoamericana, Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana, Montevideo, diciembre de 2006, párr. 25.g.

<sup>26</sup> VIII Conferencia Sudamericana de Migraciones, Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de las personas migrantes, del 19 de septiembre de 2008, preámbulo y párr. 1.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, las siguientes reacciones críticas en la región al ser adoptada la Directiva de Retorno de Inmigrantes en situación irregular por parte del Parlamento Europeo: Organización de los Estados Americanos (OEA), Resolución del 26 de junio de 2008; Parlamento Centroamericano, Guatemala, del 30 de junio de 2008; Parlamento Latinoamericano, Santiago, del 4 de julio de 2008; Parlamento Andino, Decisión No. 1219, del 25 de junio de 2008; Unión de Naciones Sudamericanas, decisión del 4 de julio de 2008; MERCOSUR y Asociados, Declaración de Tucumán, del 1 de julio de 2008; Conferencia Sudamericana de Migraciones, Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de las personas migrantes, cit., párrs. 4-10.

En definitiva, el derecho a migrar cuenta con un amplísimo reconocimiento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tanto en el sistema universal de protección como en el sistema regional interamericano. En la sección siguiente se abordará en forma específica la situación en el marco del sistema jurídico del Mercosur.

## **V. El sistema jurídico del Mercosur<sup>28</sup>**

### **1. Consideraciones previas**

El sistema jurídico del Mercosur se encuentra básicamente conformado, a partir del art. 41 del Protocolo de Ouro Preto, con normas originarias (tratados, protocolos y acuerdos) y normas derivadas (Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción).

Asimismo, en cuanto a la forma en la cual la normativa del Mercosur ingresa a los ordenamientos jurídicos nacionales, la situación no se encuentra carente de conflictos y no tiene una solución única. Las Constituciones nacionales presentan algunas deficiencias al respecto: la mitad de los países de la región no tienen reglas constitucionales claras que les permitan participar en acuerdos de integración que dispongan de órganos supranacionales. Específicamente Brasil y Uruguay no tienen ninguna disposición que expresa y claramente les permita delegar poderes de gobierno en organismos internacionales, o sea que les habilite constitucionalmente a integrarse en un sistema internacional.<sup>29</sup>

Con las salvedades expresadas en los párrafos siguientes se realizará una ordenación cronológica de las principales normas, decisiones e instrumentos del Sistema Mercosur relevantes a los efectos del presente informe. En algunos casos cuando es considerado pertinente se realiza una breve descripción de los principales aspectos abordados por el documento.

Los documentos son mencionados sin tener en cuenta en forma específica la vigencia de los mismos y su aplicación por parte de los Estados miembros. La necesidad de desarrollar una investigación específica sobre estos extremos será abordada en la sección final del informe.

### **2. Normativa del Mercosur**

#### **1991. Tratado de Asunción**

---

<sup>28</sup> A los efectos de la elaboración de la presente sección se ha tenido especialmente en cuenta: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, 2009.

<sup>29</sup> Ghione, Hugo Barretto. Libre circulación de trabajadores en el Mercosur : un imaginario de la dimensión humana de la integración, [Electronic ed.]. - [Montevideo], 1999].

Este Tratado constituye el instrumento fundacional del bloque regional en el que los Estados partes acuerdan constituir un Mercado Común que implique la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de sus legislaciones nacionales, con el objetivo de propiciar el desarrollo económico con justicia social.

En forma específica el artículo 1º establece, que "Este Mercado Común implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países [...]".

La libre circulación de personas no surge del texto de dicho artículo. Es evidente la preeminencia de la perspectiva económica o comercial.

**1996. Resolución GMC - 74. Aprobación del nuevo modelo de tarjeta de entrada salida. 11/10/1996.**

**1996. Resolución GMC - 75. Reconocimiento mutuo de documentos de identidad de personas. 11/10/1996.**

**1997. Decisión CMC - 19/97 - Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercosur. 15/12/1997.**

Esta decisión reconoce los principios de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, de conservación de derechos adquiridos y en curso de adquisición y de distribución proporcional de los períodos de generación y aportación, todo lo que supone, además, el tácito reconocimiento del principio de totalización de períodos de generación de derechos de seguridad social.

Este acuerdo fue puesto en funcionamiento en junio de 2005 mediante la entrada en vigencia del Reglamento Administrativo. Estos instrumentos reconocen la libre movilidad de los trabajadores registrados legalmente entre los países miembro, sean estos en relación de dependencia o independientes. Se les reconoce los periodos de cotización realizados en los mismos y por ende, el acceso a los beneficios de la seguridad social en cualquiera de ellos, incluyendo la cobertura por enfermedad y por accidentes de trabajo.<sup>30</sup>

**1998. Declaración Socio laboral del Mercosur**

Esta declaración fue adoptada por los jefes de Estado de los Estados partes, el 10 de diciembre de 1998.

---

<sup>30</sup> Briño Alvarez, Jacqueline, Ed., Migración y seguridad social en América, OIM, México, 2010, p. 36.

El artículo 4 refiere especialmente a los trabajadores migrantes y fronterizos. De conformidad con esta disposición, “todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales”.<sup>31</sup>

**1999. Decisión CMC - 18/99 - Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del Mercosur. 7/12/1999.**

Esta decisión establece que los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del Mercosur, que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados Parte, podrán obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (art. 1). El documento habilita a su titular a cruzar la frontera con destino a la localidad contigua del país vecino mediante un procedimiento ágil y diferencia- do de las otras categorías migratorias (art. 2).

**2000. Decisión CMC - 14/00 - Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del Mercosur. 29/06/2000.**

Este instrumento reglamenta la creación de la «Tarjeta Tránsito Vecinal Fronterizo», estableciendo que habilita a sus titulares cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados partes que establezcan un plazo mayor (art. 3).

**2000. Decisión CMC - 45/00 - Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.**

Este acuerdo se enmarca en la voluntad de avanzar en mecanismos tendientes a la eliminación gradual de los trámites de entrada, salida y estadía en los Estados partes. Con tal propósito, se exime a los nacionales de los Estados signatarios de la traducción de documentos que deban ser presentados con finalidad migratoria.

**2000. Decisión CMC - 48/00 - Acuerdo sobre exención de visas entre Estados partes del Mercosur. 15/12/2000.**

---

<sup>31</sup> «Trabajadores migrantes y fronterizos. Artículo 4o.- Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores».



Este acuerdo habilita el ingreso de ciertas categorías de trabajadores con el propósito de que puedan desarrollar su actividad en el territorio de otro Estado parte por un plazo determinado. Tiene por objeto establecer instrumentos jurídicos para el libre tránsito y estadía de los ciudadanos de los países signatarios.

**2002. Decisión 28/02 - Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile, celebrados en Salvador de Bahía, el 8 de noviembre de 2002.**

La «libertad de residencia» establecida en los Acuerdos de Residencia de 2002, implica una autolimitación de los Estados firmantes de su poder de negar la residencia a determinados trabajadores migrantes y sus familiares (en este caso, nacionales de los demás países firmantes). Y, lo que es más importante, una renuncia a negar la residencia a un trabajador migrante por el solo hecho de desear trabajar en el país al que ha migrado.<sup>32</sup>

**a) Acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur.**

En este marco, los Estados convienen en establecer un mecanismo para la regularización de la situación migratoria en la región de los nacionales de los Estados partes.

**b) Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur.**

El instrumento procura establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados partes del Mercosur.

En este marco, se sienta el criterio de la «nacionalidad» para facilitar la obtención de una residencia legal en alguno de los Estados partes (art. ). Se establece que, los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otra Parte podrán obtener una residencia legal en esta última, de conformidad con los términos del Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y la presentación de la documentación detallada en sus artículo 4 y 5.

**2003. Decisión CMC - 16/03- Acuerdo para la creación de la visa Mercosur. 16/12/2003.**

---

<sup>32</sup> Robles, Alberto José, Buenas practicas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur, Lima, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2004, p. 16.

El instrumento crea la «Visa Mercosur» por la cual se habilita a cierta categoría de trabajadores a realizar actividad remunerada en el marco de un contrato de trabajo, por un plazo de dos años, prorrogable hasta 4 años como máximo.

**2003. Decisión CMC - 26/03, aprobó el “Programa de Trabajo del Mercosur 2004 - 2006”. 16/12/2003.**

**2004. Decisión CMC - 32/04- Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el Mercosur. 16.12.2004.**

El instrumento habilita a los empresarios nacionales de un Estado parte a establecerse en el territorio de cualquiera de los otros Estados signatarios para el ejercicio de sus actividades en igualdad de condiciones respecto de los empresarios del Estado receptor (arts. 1 y 3). A dichos empresarios se les otorgará la visa de residencia temporaria o permanente, según la legislación nacional de cada Estado (art. 4).

**2004. Decisión CMC - 38/04- Documento de viaje provisorio Mercosur.**

Crea el “Documento de Viaje Provisorio MERCOSUR”, que habilita únicamente para regresar al país de origen de su titular, el cual podrá ser extendido por las representaciones de los Estados Partes del Mercosur a nacionales de cualquiera de ellos que no cuenten con representaciones consulares que pudiesen otorgar el Documento de Viaje Nacional.

**2004. Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. Santiago de Chile, 17 de mayo de 2004.**

**2006. Acuerdo RMI - 02/06. Procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los estados partes del Mercosur y estados asociados.**

**2006. Decisión CMC - 10/06 - Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados. 20.07.2006.**

Otorga un plazo de permanencia de 90 días en el territorio de cualquiera de las partes, a los nacionales de los Estados del Mercosur y Estados asociados, que sean admitidos en calidad de turistas (art. 1).

**2007. Decisión CMC 19/07- Directrices regionales para la estrategia de crecimiento del empleo en el Mercosur.**

**2008. Decisión CMC 18/08- Documentos de viaje de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados. 30.06.2008.**

Facilita la libre circulación de personas en la región, mediante el reconocimiento de la validez de los documentos de identificación personal de los Estados partes y asociados como documentos de viaje hábiles para el tránsito de sus nacionales y/o residentes regulares por el territorio de los mismos (art. 1).

**2008. Resolución GMC 31/08- Documentos de cada Estado parte que habilitan el tránsito de personas en el Mercosur (Derogación de la Res. GMC Nº 75/96). 18/9/08.**

**2008. Resolución GMC 45/08- Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur. 28/11/08.**

**2010. Decisión CMC 64/10. Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de Acción. 16/12/10.**

Establece que el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados partes, refiriéndose específicamente a la implementación de una política de libre circulación de personas en la región (art. 2): facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio Mercosur y simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, así como armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios (art. 3.1.).

**2011. Decisión CMC 14/11. Acuerdo Modificadorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados asociados. 28/6/11.**

### **3. Órganos y espacios relevantes del Sistema Mercosur**

#### **Sub grupos de trabajo**

El Grupo Mercado Común ha tenido diversos sub grupos de trabajo que elaboran recomendaciones en carácter de asesores.

En forma específica, al crearse el SGT11, a fines de 1991, la tercera de sus 8 comisiones fue destinada a tratar la cuestión del «empleo», incluyendo en la temática «la libre circulación de los trabajadores».

A partir de las transformaciones estructurales que implicó el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994), fundamentalmente en lo que respecta al reconocimiento de los actores y componentes sociales del MERCOSUR, la cuestión fue abordada, bajo el concepto de «migraciones laborales», en múltiples ámbitos mal comunicados entre sí:

- El reestructurado SGT10 (antes No 11), correspondiéndole a la Comisión Temática II (Formación Profesional, Observatorio de Trabajo y Migraciones Laborales);
- la Reunión de Ministros del Interior (cuestiones de migraciones y residencia);
- la Comisión Socio laboral, cuando le corresponde tratar las memorias referidas al artículo 4 (Trabajadores migrantes y fronterizos) de la Declaración Socio laboral, lo que está sucediendo en la actualidad;
- el Foro Consultivo Económico Social, que en su Área Temática IV (Aspectos sociales de la integración) incluye el tema «migraciones»;
- el Grupo de Servicios, que ha prestado atención a la situación particular de la circulación de trabajadores y personas de importancia especial para las empresas (jerárquicos, de alta calificación, científicos, periodistas, profesores, etc.).
- la Comisión Parlamentaria Conjunta, que por la Recomendación 8/98 propone al Consejo del Mercado Común la adopción del Estatuto del Trabajador Migrante.<sup>33</sup>

El tratamiento que se ha dado de la temática en el marco de los sub grupos de trabajo ha sido cuestionado por no desarrollar adecuadamente un enfoque de derechos humanos.<sup>34</sup>

### **El Foro Especializado Migratorio**

El Foro fue creado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior en noviembre de 2003, con los siguientes objetivos: estudiar los impactos de las migraciones regionales y extra regionales en los Estados partes y asociados; trabajar en la elaboración de propuestas para la armonización legislativa y políticas en materia migratoria, y elaborar Proyectos de Acuerdo, así como darle seguimiento a los ya existentes.

A propuesta de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile adoptó el 17 de mayo de 2004 la Declaración de Santiago sobre principios migratorios. Allí se comienza reconociendo “que se debe abordar la temática migratoria de la región a través de mecanismos de dialogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración”; y se expresa que “el Mercosur debe rearmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos”.

---

<sup>33</sup> Robles, Alberto José, Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur, Lima, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2004, p. 18.

<sup>34</sup> Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, ver Bibliografía, Montevideo, 2009, p. 29.

## **Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos**

El IPPDH se creó en 2009 por decisión del Consejo de Mercado Común con el objeto de contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho en los países que integran el bloque, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, y de consolidar los derechos humanos como un eje fundamental de la identidad y desarrollo del Mercosur.<sup>35</sup>

El Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos es un organismo del Mercosur que funciona como una instancia de cooperación técnica, investigación y coordinación de las políticas públicas en derechos humanos de los países que integran el bloque regional.<sup>36</sup>

El IPPDH tiene como contrapartes nacionales a las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de los Estados Parte y Asociados del Mercosur.

## **4. Consideraciones finales**

El Mercosur no constituye un sistema subregional de protección de los derechos humanos, sin perjuicio de la existencia de múltiples instrumentos, normas, espacios y órganos que son especialmente relevantes desde dicho punto de vista. Es posible que sea por dicha razón que en la normativa y en los instrumentos del Mercosur se encuentren en forma simultánea y permanente las tres perspectivas o enfoques que han sido identificadas al inicio del presente informe.

---

<sup>35</sup> DEC CMC N° 014/2009.

<sup>36</sup> Información sobre la estructura del órgano disponible en: [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC1210\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC1210_s.pdf)

## **VI. Relevamiento preliminar de la normativa nacional de los Estados del Mercosur**

### **1. Argentina**

La actual Ley de Migraciones —ley 25.871, promulgada el 20 de enero de 2004— ha significado un cambio radical en la forma de entender la relación entre las personas migrantes y el Estado. La ley reconoce a la migración como un derecho fundamental e inalienable de la persona, que se debe garantizar sobre la base de la igualdad de trato (art. 4).

Asimismo, en sus artículos 5 y 6 estableció la igualdad de acceso y garantía de los derechos humanos entre nacionales y extranjeros. Mientras que en los artículos 7 y 8, realizó una especial referencia a la necesidad de garantizar el derecho a la educación y al derecho a la salud, respectivamente.

Por su parte, el reciente decreto reglamentario, N° 616, dictado el 3 de mayo de 2010, establece la obligación del Estado, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, de “velar” por el resguardo de los derechos humanos y el goce del derecho a migrar reconocido en la ley 25.871.<sup>37</sup>

El Decreto referido precisa aún más las obligaciones que tiene el Estado parte en virtud de la Ley No 25871, en particular la obligación de adoptar medidas para regularizar la condición de los migrantes, y amplía la definición de trabajador migratorio de acuerdo con la normativa internacional.

Asimismo, en Argentina el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, que permitió regularizar la situación de unos 13.000 migrantes de países no pertenecientes al Mercosur y, en una segunda etapa, el Programa "Patria Grande" del Mercosur, que permitió otorgar permiso de residencia permanente o temporal a más de la mitad de los 423.711 solicitantes del Mercosur y los países asociados que anteriormente habían vivido en el Estado parte en situación irregular.<sup>38</sup>

### **Brasil**

En el ordenamiento jurídico de Brasil la norma que regula el ingreso y permanencia de extranjeros en el país, es la ley 6815, aprobada en el año

---

<sup>37</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa), Informe alternativo para el Comité por los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, 14º período de sesiones / evaluación sobre Argentina. 2011.

<sup>38</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Argentina, CMW/C/ARG/CO/1, 23 de septiembre de 2011.

1980, comprende una visión del fenómeno migratorio desde la óptica de la seguridad nacional.<sup>39</sup>

Posteriormente, con el retorno de la democracia y con la aprobación de la nueva Constitución Federal en 1988, se incorpora una concepción que tiene como uno de sus principios fundamentales la dignidad de la persona humana (art. 1.o, III) y que determina que Brasil se regirá en sus relaciones internacionales por el principio de primacía de los derechos humanos. (art. 4.o, II).

[...] Con este marco de referencia, el gobierno brasileño ha impulsado, en forma sistemática, en los años 1988 (ley 7685), 1998 (ley 9675) y 2009 (ley 11961), leyes que permiten la regularización de la situación migratoria de los extranjeros ingresados en forma irregular al territorio de la Unión. Estas leyes especiales, junto a la incorporación de los acuerdos de residencia en el Mercosur en el año 2004 y la firma de tratados bilaterales, determinan en los hechos condiciones más flexibles para el ingreso de migrantes al Brasil.<sup>40</sup>

Tal como se ha expresado un aspecto clave para considerar en relación al ordenamiento jurídico de Brasil es que no ha ratificado la Convención internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias,

## **Paraguay**

La Republica del Paraguay consagra la protección de los derechos de los migrantes, ya en su Constitución Nacional, consagrando los Derechos al tránsito y residencia, igualdad de las personas y garantías de esa igualdad, protección de la familia, derecho a la educación, al trabajo y al pleno empleo, a la no discriminación, derecho a la seguridad social, a la vivienda, a la salud, entre otros (arts. 41 a 53, 73, 86 a 102, 107 a 110 y 120).

Asimismo se pueden citar las siguientes leyes: a) Ley No. 2406, que exime a los extranjeros con residencia permanente en el país renovar su carnet de radicatorias; b) Ley No. 2193, que autoriza a la Policía Nacional a expedir cédula de identidad a los extranjeros cónyuges de paraguayos y a los extranjeros hijos de padre o madre paraguayos; c) Ley No. 1576, que habilita la inscripción en el Registro Cívico Permanente a los ciudadanos paraguayos y a los extranjeros con radicación definitiva en el país con cedula de identidad vencida y autoriza la emisión de voto con la misma; d) Ley No. 1620, que

---

<sup>39</sup> Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, 2009. No se ha podido verificar la existencia de cambios normativos posteriores a la compilación normativa que es tomada como referencia.

<sup>40</sup> Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, 2009, p. 133.

amplia el plazo de inscripciones en el Registro Cívico Nacional y en el de extranjeros; e) Ley No. 2406/2004, que exime a los extranjeros con residencia permanente en el país renovar su carnet de radicatoria; entre otras normas.

La ley más importante que regula la temática es la No. 978/96, Ley General sobre migraciones que regula la migración de extranjeros, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere. La Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior es la institución encargada de ejecutar la política migratoria nacional.<sup>41</sup>

En Paraguay rigen la Ley de Migraciones No 978 de 1996 y su Decreto Reglamentario del 28 de agosto de 1997. Desde el punto de vista de la libre circulación de trabajadores, una de las normas migratorias principales es la que obliga a los residentes temporarios a ejercer sólo aquellas actividades que se tuvieron en cuenta para admitirlo en el país (art. 26). Por lo tanto, sólo los residentes permanentes tienen la libertad de realizar toda clase de tarea, trabajo o actividad (art. 65). En ambos casos, la legislación migratoria está orientada a admitir a personas con recursos propios considerables o a trabajadores de alta calificación.<sup>42</sup>

## Uruguay

La actual ley general migratoria que rige en el Uruguay es la “Ley de Migración” N° 18.250 del 6 de enero de 2008. Esta ley deroga a la N° 2.096, de 19 de junio de 1890, N° 8.868, de 19 de julio de 1932, y sus modificativas, y N° 9.604, de 13 de octubre de 1936.

En el caso de Uruguay la legislación actual constituye una adecuación formal a los estándares de la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias, la cual si bien ha sido ratificada aún no se ha presentado ante el órgano de tratado respectivo el correspondiente informe país. Asimismo, sin perjuicio de éste avance aún permanece vigente el artículo 37 de la Constitución Nacional que dispone: “Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por la ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad.”.

---

<sup>41</sup> Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Informe inicial que los Estados partes debían presentar en 2009, Paraguay, CMW/C/PRY/1, 23 de febrero de 2011.

<sup>42</sup> Robles, Alberto José, Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur, Lima, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2004, p. 44.



El decreto 396/009 del 24 de agosto de 2009, reglamentario a la ley de Migración establece la regularización de todos los extranjeros que hayan residido por más de siete años, quienes podrán tramitar la residencia permanente.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, 2009, p. 225.

## VII. Propuestas y recomendaciones preliminares

El derecho es una práctica social compleja que no se agota en la existencia de la norma. Tan importante como ella es su aplicación. Por ello, es preciso reconocer que a pesar de las previsiones normativas que han sido mencionadas en el presente informe, en los hechos el Mercosur no es, por ahora, una región de libre circulación de trabajadores.

Ello se debe a que las normas migratorias -tanto regionales como nacionales- discriminan, en contra del artículo 4 de la Declaración Socio laboral, a los trabajadores extra Mercosur y porque, además, las normas tendientes a crear un “área de libre residencia” para los nacionales de los Estados parte y asociados, facilitan trámites sin llegar a garantizar una plena libertad de circulación.<sup>44</sup>

Pero existe un aspecto aún más crítico en referencia a la operatividad de la normativa del Mercosur. Ese aspecto está dado por la existencia de una importante cantidad de normas que por no haber cumplido con los requisitos formales de incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, no se encuentran vigentes.<sup>45</sup>

Es preciso, por tanto, profundizar el estudio a los efectos de poder identificar la situación concreta de cada una de las normas relevantes, en relación a ambos puntos. Esto es:

- A) Identificar los obstáculos concretos que se interponen en el marco de la normativa interna de los distintos Estados que afectan la aplicación de la normativa aprobada y vigente; e
- B) identificar los problemas concretos que afectan la puesta en vigor de los instrumentos ya acordados.

El marco de referencia de todo el análisis debería estar dado por la necesaria adecuación o armonización de la legislación y de las prácticas institucionales a los estándares contenidos en la normativa internacional.

El estudio sobre la adecuación de los ordenamientos jurídicos nacionales a los requerimientos de la normativa internacional de Derechos humanos se debe sustentar en la posición de que el Estado, al ratificar los tratados y convenciones internacionales de Derechos humanos asume las obligaciones

---

<sup>44</sup> Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, 2009, p. 225.

<sup>45</sup> A los efectos de poder identificar algunas de las normas aprobadas no vigentes puede consultarse: [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/)

de respetar y garantizar cada uno de los derechos amparados en esas normas. Siendo una de esas obligaciones la de adecuar su ordenamiento jurídico interno a las normas internacionales de protección. Esta adecuación o armonización tiene como objetivo fundamental fortalecer el Estado de Derecho, buscando optimizar la aplicación de los instrumentos internacionales de defensa de los Derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias, y por ende la Democracia.

La adecuación de la normativa de fuente interna a los estándares internacionales no debe tomar solamente en cuenta a las declaraciones de derechos de este origen sino también a toda aquella expresión normativa que imponga obligaciones a los Estados, y a todos los instrumentos y mecanismos de protección internacionales y regionales existentes.

En estos casos, el principio de prevalencia o aplicación de la norma más favorable a la protección humana (principio *pro homine*) lleva a la necesidad de adecuar las normas internas que no cumplan tal condición. En efecto, se trata de un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual, se debe acudir a la norma más amplia, o interpretación más extensiva, cuando se trate de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, eso es, estar siempre a favor del hombre.

Las legislaciones migratorias de los cuatro países miembros del Mercosur han transitado en los últimos años un proceso de cambio, desde una normativa restrictiva y discriminatoria, a legislaciones más modernas que implican algún grado de adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos.

Es preciso, de todas formas profundizar el estudio de las legislaciones locales que sólo han podido ser brevemente descritas en el presente informe. Existe evidencia de la existencia de conflictos normativos, en los que normas de menor jerarquía o anteriores en el tiempo, pueden estar evitando que la adecuación formal tenga como consecuencia la incorporación de cambios sustanciales desde una perspectiva de derechos humanos.<sup>46</sup>

En definitiva, tal como ha señalado la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, “en la región coexisten legislaciones bastante avanzadas de protección a los derechos fundamentales

---

<sup>46</sup> Robles, Alberto José, Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur, Lima, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2004, p. 40.

de los trabajadores migratorios y sus familias con violaciones sistemáticas y muy serias a los derechos fundamentales de este grupo”.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Relatoría de la CIDH sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias en el Hemisferio, Segundo Informe de progreso, del 16 de abril de 2001, párr. 126.

## **Bibliografía**

Asa, P. y Ceriani Cernadas, P., "A dos años de la nueva ley de migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes", en CELS, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2005.

Brieño Alvarez, Jacqueline, Ed., Migración y seguridad social en América, OIM, México, 2010.

Bustamante, J., Informe del Relator Especial sobre Derechos Humanos de Migrantes, A/HRC/7/12, 25 de febrero de 2008.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades, Santiago de Chile, julio de 2006.

CIDH, Relatoría de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Informes de Progreso e informes especiales, varios años.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Migración internacional, derechos humanos y desarrollo, Santiago, agosto de 2006.

Ermida Uriarte, Oscar, Derecho a migrar y derecho al trabajo, en: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, 2009.

Ghione, Hugo Barretto. Libre circulación de trabajadores en el Mercosur : un imaginario de la dimensión humana de la integración, [Electronic ed.] [Montevideo], 1999.

IIDH, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes, Tomo I, San José, 2004.

Mansueti, Hugo Roberto, Formación profesional y libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR, s/f.

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, 2009.

Perez Vichich, Nora, El Mercosur y la migración internacional, Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean, UN/POP/EGM-MIG/2005/05, 28 November 2005.

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Migraciones y Derechos Humanos. Primer informe para la consulta permanente sobre Migraciones y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, Bogotá, 2008.

Robles, Alberto José, Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur, Lima, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2004.

Rodríguez Pizarro, G., Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes, E/CN.4/2003/85, 2003.

Rodríguez Pizarro, G., Informe presentado por la Relatora Especial de Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, /CN.4/2000/82, 6 de enero de 2000.

Rodríguez Pizarro, G., Informe presentado por la Relatora Especial de Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 2001/52 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/94, 15 de febrero de 2002.

Texido, Ezequiel, et al., Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado, OIT, 2003.

# ANEXO 5



Innovación y cohesión social:  
capacitación metodológica  
y visibilidad de buenas prácticas

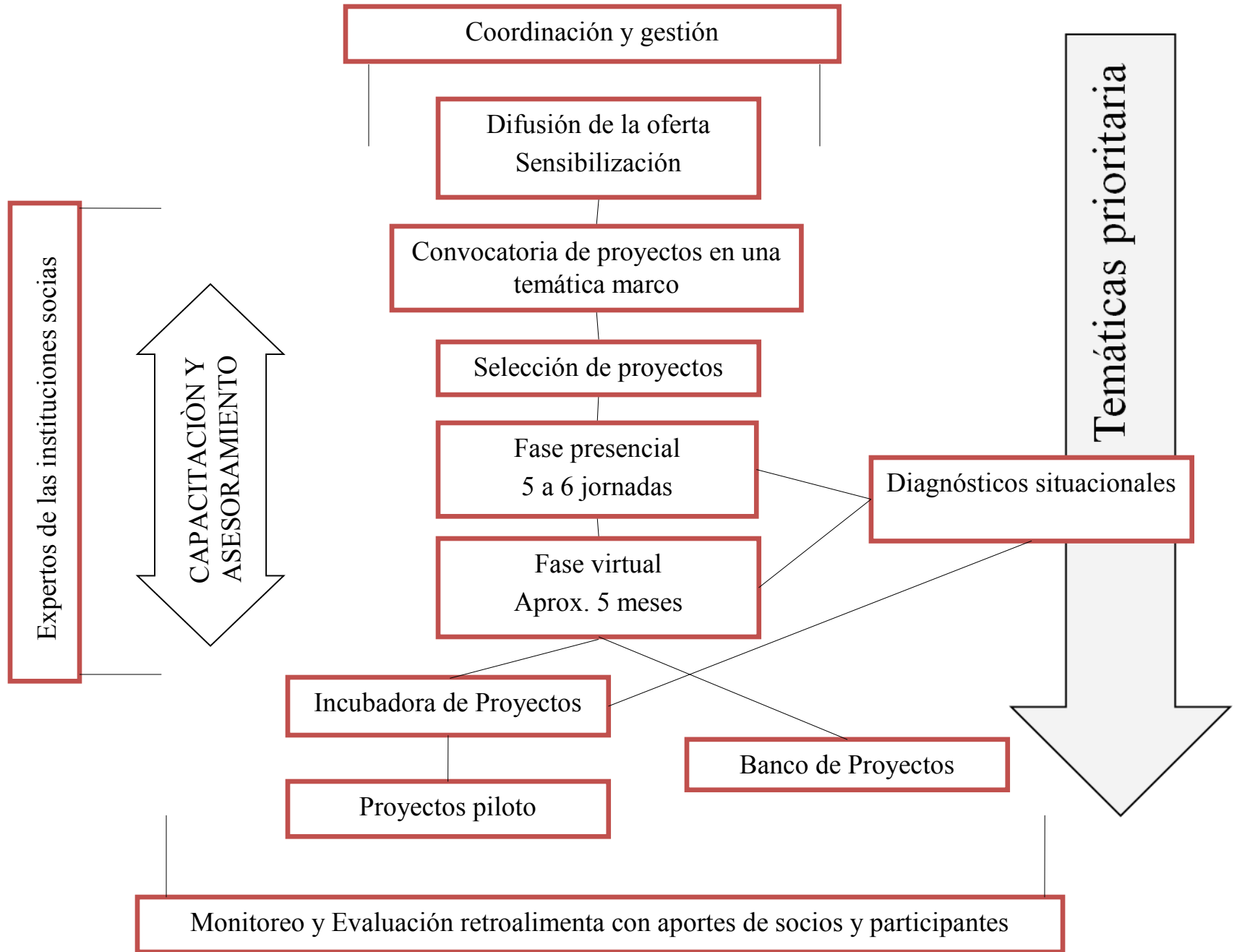


“(...)Generar capacidades individuales tanto como colectivas, de los actores locales, con una mirada de género, a fin de fortalecer el protagonismo en el proceso de integración regional”.

## ¿Qué hemos logrado con IN?

- Capacidades instaladas en los gobiernos locales y ong`s en la formulación de proyectos regionales.
    - 119 GL y Ong`s participaron de las capacitaciones
  - Fortalecimiento institucional de la Red en materia de:
    1. Capacitación y acompañamiento
    2. Capitalización, comunicación, evaluación, promoción
    3. Coordinación y gestión
      - Co-gestión regional
  - Dispositivo de capacitación y Asesoramiento
  - Una plataforma de trabajo virtual
  - Incorporación de conocimiento sobre tres temáticas prioritarias para Mercociudades (Diagnósticos situacionales) sobre
    - Integración productiva regional
    - Ciudadanía Mercosur
    - Inclusión Social
- 62 proyectos regionales prontos para su implementación
- Banco de Proyectos
  - Incubadora
  - 3 Proyectos Piloto

# Esquema de componentes del dispositivo de capacitación y asesoramiento



# ¿Qué desafíos tenemos a corto y mediano plazo?

## A corto plazo: La sostenibilidad de las acciones

1. Dispositivo de Capacitación y Asesoramiento (herramienta de gestión)
2. Apoyar los proyectos incluidos en el Banco de Proyectos

## A mediano Plazo: Generar más capacidades

1. Avanzar en:
  1. Generar capacidades para la formulación de políticas regionales
  2. Promover alianzas estratégicas capaces de sostener estas políticas
  3. Promover el diálogo regional multinivel y multiactoral como forma de impulsar una nueva gobernanza en el desarrollo de políticas regionales.

# Propuesta al Consejo:

## A corto plazo: La sostenibilidad de las acciones

1. Crear un espacio permanente de Capacitación y Asesoramiento de Mercociudades en la STPM, a través del Dispositivo de Capacitación y Asesoramiento para la formulación de proyectos regionales instalado a partir de IN.
2. Encomendar a la SE realizar las propuestas de adecuación de la estructura de Mercociudades que de sustento a este nuevo espacio.
3. Desarrollar las siguientes actividades:
  1. Realizar una capacitación (presencial y virtual) al año como mínimo, con 20 participantes en concordancia con los criterios desarrollados en IN, en las temáticas prioritarias para Mercociudades
  2. Difundir, promover, articular y apoyar los 62 proyectos del Banco de Proyectos y los nuevos que se incluyan.
  3. Generar Convenios y Acuerdos de Trabajo con instituciones para la incorporación de conocimiento al proceso de capacitación y asesoramiento (Por ej. ISM, OCD, CEFIR,...)

# Banco de Proyectos

62 Proyectos

Gobierno Local	34
Ong's	28
MUJER	44
HOMBRE	18
Integración Productiva	9
Ciudadanía Mercosur	22
Inclusión Social	31

# Proyectos por temáticas

ADULTOS MAYORES	1	JUVENTUD	2
AGRICULTURA URBANA	3	JUVENTUD/GÉNERO/EMPRENDEDURISMO/AMBIENTE	1
AMBIENTE	2	JUVENTUD/CULTURA	1
COMERCIO JUSTO/GÉNERO	1	JUVENTUD/GÉNERO	1
CULTURA	1	JUVENTUD/PARTICIPACIÓN CIUDADANA	1
CULTURA/JUVENTUD	1	JUVENTUD/EMPLEO	1
DESARROLLO LOCAL	1	JUVENTUD/MERCOSUR	1
DESCENTRALIZACIÓN	1	MIGRANTES/INTEGRACIÓN MERCOSUR	5
DISCAPACIDAD/DEPORTES	1	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	6
DISCAPACIDAD/FORMACIÓN/EMPLEO	1	PARTICIPACIÓN CIUDADANA/JUVENTUD	1
EDUCACIÓN/DDHH	1	PARTICIPACIÓN CIUDADANA/GESTIÓN DE RIESGO	2
EDUCACIÓN/ECONOMÍA SOLIDARIA	1	PARTICIPACIÓN/MERCOSUR	1
EDUCACIÓN/GÉNERO	1	PYMES/ASOCIATIVISMO/ECONOMIA SOLIDARIA	2
EMPRENDEDURISMO	1	PYMES/GÉNERO	2
FORMACIÓN POLÍTICA/GÉNERO	1	RECICLADO	2
GÉNERO	3	RECICLADO/GÉNERO	1
GÉNERO/EDUCACIÓN	1	TRANSPARENCIA	1
GÉNERO/EDUCACIÓN/EMPLEO	1	TURISMO	3
GÉNERO/ECONOMÍA SOLIDARIA	1	TURISMO SUSTENTABLE	2
INTEGRACIÓN FRONTERIZA	1	VIVIENDA	1

# ANEXO 6





# Planificación Estratégica de la Red Mercociudades: Documento de Referencia

2011

# PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA RED MERCOCIUDADES: DOCUMENTO DE REFERENCIA

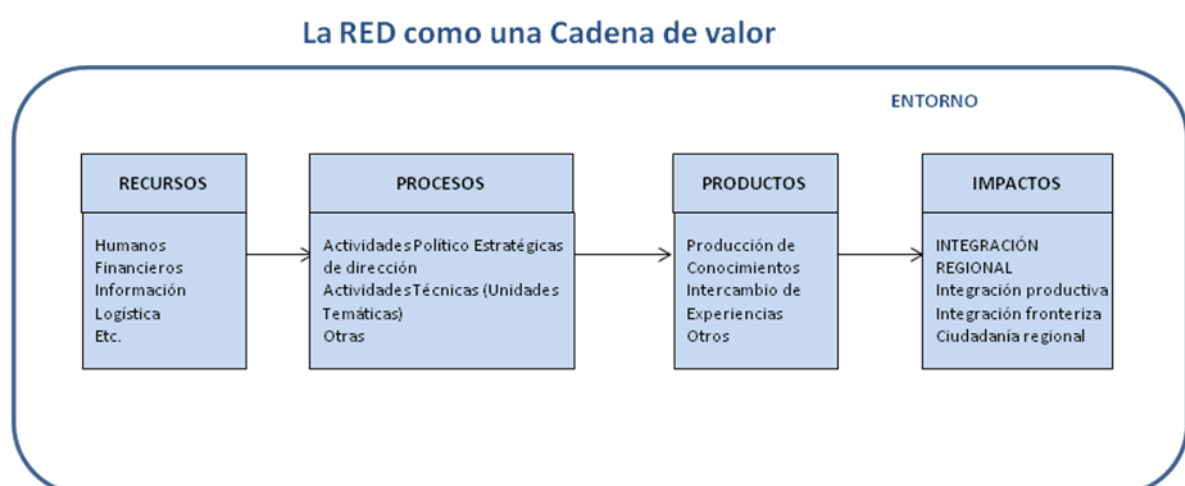
## 1. LA RED MERCOCIUDADES

Mercociudades es una red político-técnica de cooperación horizontal creada en el año 1995, integrada actualmente por 228 ciudades de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, que promueve la inserción de estas ciudades en el proceso de integración regional en el Mercosur, y cuya importancia va en aumento, tanto número de miembros y el intercambio de experiencias.

Está orientada para la producción de conocimientos e intercambio de experiencias visando la integración regional a partir de tres ejes: Integración Productiva; Integración Fronteriza y Ciudadanía Regional. Para esto opera a través de actividades de dos naturalezas:

- Actividades Político-estratégicas de dirección; y
- Actividades Técnicas a partir de las siguientes Unidades temáticas: Ambiente y Desarrollo Sustentable; Autonomía y Gestión Financiera Municipal; Cultura; Desarrollo Urbano; Desarrollo Social; Educación; Género y Municipio; Planificación Estratégica; Seguridad Ciudadana; Ciencia, tecnología e capacitación; Cooperación Internacional; Desarrollo económico local; Juventud; Turismo.

La figura a continuación ilustra el modelo operativo de la Red Mercociudades:



## 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA RED: METODOLOGÍA Y ETAPAS

Uno de los principales desafíos colocados para la organización contemporánea es el de implementar una nueva cultura de gestión estratégica que tiene como ejes, entre otros:

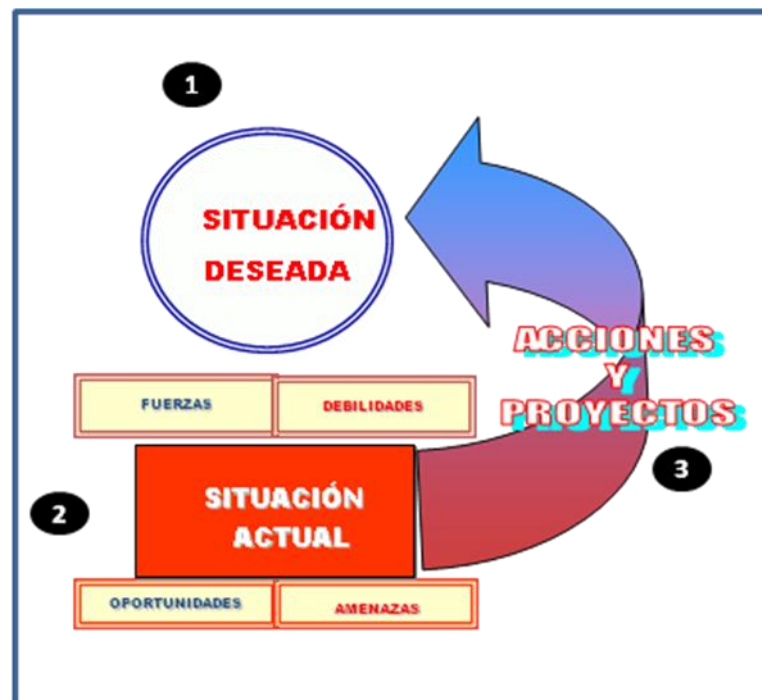
- La orientación para resultados que crean valor para las distintas partes interesadas;
- La alineación de acciones interinstitucionales y la articulación con actores externos, principalmente en organizaciones que actúan en redes de cooperación;
- El foco en la implementación (más que desarrollar la capacidad de formulación, el desafío es el de desarrollar las capacidades institucionales para ejecutar la estrategia).

Así, optó-se por la adopción de una metodología sencilla que, a partir de los elementos antes mencionados, facilitara la reflexión sobre las siguientes cuestiones:

¿Cuál es la situación deseada (Misión, Visión de Futuro y Objetivos Estratégicos)?

¿Cuál es la situación actual a partir de los contextos internos y externos (Matriz SWOT)?

¿Qué acciones y/o proyectos necesitan ser implementados?



El proceso de formulación fue organizado en tres principales etapas:

**ETAPA PRELIMINAR** – a partir de realización de reuniones preparatorias con el equipo de la Secretaría Ejecutiva, análisis documental y encuestas con actores-clave.

**ETAPA DE FORMULACIÓN** – a partir de la realización del Workshop de Porto Alegre (4 e 5 de agosto de 2011) con la participación de representantes de la Secretaría Permanente, Secretaría Ejecutiva e de algunas de las Unidades Temáticas donde fue elaborada Versión Preliminar del Plan Estratégico con las definiciones de Misión y Visión de Futuro, la construcción del Mapa Estratégico y la proposición de Acciones Estratégicas.

**ETAPA FINAL** – a partir de la elaboración de un documento base para análisis y validación final por parte de las instancias deliberativas de la Red.

### **3. LOS RESULTADOS EN VERSIÓN PRELIMINAR**

El plan fue organizado a partir de la siguiente estructura lógica:

1ª parte: Construcción de la Agenda Estratégica

2ª parte: Análisis de la situación actual

3ª parte: Proposición de Acciones Estratégicas

A continuación son presentados los principales enunciados para efectos de análisis y validación:



## 1) Agenda estratégica

**MISIÓN:** Potenciar la identidad y la integración regional visando asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar de los ciudadanos de Sudamérica

**VISIÓN:** Ciudades integradas, inclusivas y participativas

### 1. Perspectiva de la Creación de Valor

Mejorar la calidad de vida en las ciudades de la red

Legitimar la representación institucional de la red

Incidir en la agenda política del Mercosur

Crear políticas conjuntas entre las ciudades y estimular el intercambio de experiencias

### 2. Perspectiva de los Ejes Temáticos

#### Integración Productiva

Promover procesos integrados de producción regional para reducir asimetrías regionales

Incrementar el nivel de la economía formal de la región

#### Integración Fronteriza

Reformular el concepto de frontera como consecuencia del nuevo contexto de integración regional

Oportunizar espacios de articulación para los actores locales de las ciudades fronterizas, fomentando la formación de alianzas estratégicas

#### Ciudadanía Regional

Fortalecer la identidad regional

Promover la inclusión social

Universalizar los derechos de los ciudadanos

Fomentar la cooperación entre ciudades

### 3. Perspectiva de la Gestión

Acciones y Proyectos Estratégicos



---

## 2) ANALISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

---

El proceso de elaboración del análisis de la situación actual fue organizado a partir de las siguientes etapas:

1ª etapa: realización de entrevistas con actores-clave, con base en las cuestiones:

- Contribución de la Red Mercociudades para el proceso de integración regional de América Latina
- Principales debilidades y fuerzas de la Red
- Desafíos, oportunidades y amenazas para los ejes temáticos (integración productiva, integración fronteriza y ciudadanía regional) X oportunidades, desafíos y obstáculos para la Red
- Prioridades estratégicas de la Rede
- Consideraciones sobre el modelo de gobernanza (Asamblea General, Consejo, Secretaria Técnica Permanente, Secretaria Ejecutiva)
- Consideraciones sobre el modelo técnico-operativo de la Red (14 Unidades Temáticas)

2ª etapa: elaboración de versión consolidada de las opiniones

3ª etapa: construcción de la Matriz SWOT (Oportunidades, Amenazas, Fuerzas y Debilidades) con base en los resultados de las entrevistas (por parte de los participantes del Workshop de Porto Alegre)



<p><b>FUERZAS</b></p> <p>Participación de las ciudades pequeñas y medianas en igualdad de condiciones</p> <p>Tiempo de existencia de la red y experiencia acumulada - expansión horizontal</p> <p>Adscripción a los valores: democracia, derechos humanos, equidad y participación ciudadana</p> <p>Formato de gobernanza</p> <p>Coordinación real del COMUN (Comité de municipios) y del FCCR y posibilidad de acceder a los tomadores de decisiones del MERCOSUR</p> <p>Tener en Mercociudades el ciudadano en el centro (y no el aspecto comercial)</p> <p>Participación directa de los gobiernos locales</p>	<p><b>DEBILIDADES</b></p> <p>Dificultad (natural) de trabajar en red. Y el desafío de una red que creció.</p> <p>Desafío de la continuidad X renovación de gobiernos.</p> <p>Prevalencia del liderazgo técnico</p> <p>Escasos recursos financieros y humanos. Municipalidades no dedican recursos en el presupuesto (problemas de viabilidad).</p> <p>Fragmentación en algunas de las unidades temáticas.</p> <p>Dificultades de llegar al ciudadano.</p> <p>Fallos de comunicación y sensibilización sobre importancia de la red.</p> <p>No siempre los temas de integración son prioritarios. Hay buenas iniciativas pero poco intercambio.</p> <p>Falta conexión con sector empresarial.</p> <p>Falta documentar los logrostangibles e intangibles de la red (baja apropiación)</p> <p>No hay indicadores que midan el impacto de la red</p> <p>Insuficiente conexión con el sector empresarial, sociedad civil, academia y ONGs</p> <p>Ausencia de políticas e institucionalidad en relaciones internacionales en gran parte de las ciudades</p>
<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <p>Escenarios político regional más favorable</p> <p>Apertura de una acción conjunta: UNILA, UNASUL, FMDV, BID</p> <p>Cooperación con otras redes de ciudades</p> <p>Existencia de herramientas y tecnologías de gestión en red</p> <p>Existencia del Mercosur Social</p>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <p>Fuerzas políticas externas contrarias a la integración regional</p> <p>Medios de comunicación con intereses diversos que desalientan los proyectos de integración regional</p> <p>Carencias y dificultades de acceso a fuentes de financiamiento para proyectos de integración regional</p> <p>Dificultad para entender en el ámbito del Mercosur que no reconocen la representación institucional de la red</p> <p>Influencia de otras redes que no están de acuerdo con los principios de Mercociudades</p>



---

### 3) ACCIONES ESTRATÉGICAS

---

Las acciones estratégicas fueran formuladas durante el Workshop de Porto Alegre a partir de:

- Acciones para la implementación de los Objetivos Estratégicos
- Acciones para aprovechar Oportunidades y Fuerzas & enfrentar Amenazas y Debilidades

---

1. Acciones en el ámbito de los Objetivos de la Perspectiva **Creación de Valor** & de aprovechamiento de las **Fuerzas**

**Incrementar la utilización de tecnologías de información y comunicación**

**Viabilizar el Intercambio de técnicos e proyectos**

**Elaborar campañas de presentación y divulgación de la red**

**Realizar reformas en el estatuto y en el reglamento interno**

**Posibilitar enlace con el GIP**

**Crear agenda con el grupo de integración fronteriza**

**Elaborary publicar acciones educativas sobre Mercociudades**

**Articular con el alto representante del Mercosur**

**Articular con el responsable de coordinación de la PPT (Presidencia Pro Tempore)**

---

2. Acciones en el ámbito de los Objetivos del Tema **Integración Productiva** & de neutralización de las **Debilidades**

**Fomentar estrategias de desarrollo local que promuevan acciones alineadas con los acuerdos comerciales existentes (Comercio justo; Microcrédito; Empreendedorismo; Parques tecnológicos)**

**Desarrollar un mapa de oportunidades que complementen las cadenas productivas existentes**

**Desarrollar acciones en conjunto con el gobierno nacional que faciliten la inclusión de los micro empresarios informales a la formalidad**

**Desarrollar acciones comunes entre las autoridades locales, academia, el sector privado, sociedad civil y ONGs**

**General regulaciones que permitan crear dentro de las compras gubernamentales porciones para las pequeñas y medias empresas**





---

3. Acciones en el ámbito de los Objetivos del Tema **Integración Fronteriza** & de aprovechamiento de las **Oportunidades**

**Generar un espacio de reflexión conjunta de los actores de frontera que identifique demandas y oportunidades (diagnóstico y mapa)**

**Diseñar y ejecutar proyectos comunes entre las ciudades de frontera (a través de proyectos piloto)**

**Incidir en la agenda de integración regional en los diferentes niveles de decisión**

**Generar espacio específico para la temática (Integración Fronteriza) en la red**

**Generar alianzas estratégicas con otros actores de la integración (Parlamento del Mercosur)**

**Búsqueda de financiamiento de los proyectos (FOCEM)**

---

4. Acciones en el ámbito de los Objetivos del Tema **Ciudadanía Regional** & de reducción de las **Amenazas**

**Producción de contenidos (audio visuales y materiales didácticos) en los idiomas de la red a ser absorbidos por los planes municipales de educación y cultura**

**Incentivar y valorizar la producción cultural orientada para la integración regional (muestras, festivales, exposiciones, espectáculos etc).**

**Crear programa de comunicación institucional utilizando los vehículos ya existentes (TV, radio, web) para promover acciones orientada para ciudadanía regional e de la red.**

**Crear un programa de identificación de la pobreza de la red (alianzas con UNILA etc)**

**Implementar proyectos, indicadores y monitoreo (observatorio social del Mercocuidad)**

**Incidir políticamente para libre circulación, validación de títulos, libertad laboral etc**

**Crear fondo de cooperación entra las ciudades para viabilizar proyectos de la red con mayor aporte de recursos de las municipalidades**

**Incrementar banco de proyectos y mejores prácticas para replicación en la red.**

---



---

#### 4. Acciones en el ámbito de los Objetivos del Tema **Ciudadanía Regional** & de reducción de las **Amenazas**

**Dar mayor visibilidad a las acciones de integración regional y proyectos promovidos por la red**

**Utilizar los canales de comunicación institucionales para promover y divulgar la red.**

**Ampliar la cooperación entre ciudades y tener proyectos consistentes por área que posibiliten obtención de recursos**

**Articular y ampliar alianzas con fuentes de financiamiento**

**Ampliar participación financiera de las ciudades participantes de la red**

**Buscar mayor sensibilización de los dirigentes nacionales y potenciar participación política de la red en el Mercosur.**

**Profundizar cooperación con el Instituto Social del Mercosur.**

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

Este trabajo representa un esfuerzo pionero en el ámbito de la Red Mercociudades y un gran desafío por tratar-se de un proceso de formulación estratégica de una organización en red con representantes en las más diversas localidades de la región. El documento, en verdad, es una síntesis (en versión preliminar), de las opiniones recogidas durante la etapa inicial y de los resultados producidos durante el Workshop en Porto Alegre. Las contribuciones fueron muy ricas en términos de contenido y reflejan algunas de las principales lecciones aprendidas en la perspectiva de los actores involucrados en esta etapa. Vale señalar que el número de entrevistas realizadas (por teléfono y por email) fue bastante bajo si comparado con el universo inicialmente previsto y que el tiempo dedicado a la realización del Workshop fue corto, apenas un día y medio de trabajo. También es importante destacar que por las características del público involucrado, el documento refleja principalmente la dimensión del extracto técnico de la Red (y poco del extracto político).

Sin embargo, los enunciados propuestos conforman preliminarmente una Agenda Estratégica para la Red y representan un enorme desafío que, a partir de los perfeccionamientos necesarios pueden configurar directrices para direccionar acciones futuras para el cumplimiento del importante papel de la Red Mercociudades en el esfuerzo de la integración regional.



# ANEXO 7

**CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN  
ENTRE EL INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR (ISM) Y LA RED DE  
MERCOCIUDADES**

El **Instituto Social del MERCOSUR**, en adelante el ISM, con sede en Calle Cnel. Rafael Franco, 507, Asunción – Paraguay y, representado por su Director Christian Adel Mirza, y la **RED de Ciudades del MERCOSUR**, en adelante **MERCOCIUDADES**, con sede en Luis Piera 1994, Edificio MERCOSUR, Montevideo – Uruguay, representado por su SECRETARIA EJECTIVA Intendente Departamental de Montevideo, Sra. Ana Olivera, denominados en adelante las Partes.

**Reconociendo** que la cooperación es un instrumento que contribuye a la integración económica, política, social, cultural, ambiental y de desarrollo regional.

**Destacando** la importancia del intercambio de buenas prácticas y experiencias en materia de desarrollo social, frente a los problemas comunes en la región.

**Resaltando** la relevancia del análisis y de la discusión de los asuntos vinculados a la integración social, así como para la capacitación, formación y especialización de los distintos agentes sociales, económicos y políticos en el diseño e implementación de políticas públicas con la finalidad de mejorar las condiciones y calidad de vida de los pueblos latinoamericanos.

**Considerando** la importancia de desarrollar políticas sociales como instrumento para las estrategias de desarrollo económico, inclusión social y promoción del desarrollo humano integral en el MERCOSUR.

**Teniendo en cuenta** que el ISM está comprendido por lo establecido en la Res. GMC N° 11/11 “Normas Generales para la Firma de Convenios” que regula los procedimientos a los cuales deberán ajustarse los órganos del MERCOSUR para la firma y aplicación de convenios.

Las Partes acuerdan:

### **CAPÍTULO I - OBJETIVO**

**ARTÍCULO 1** - El presente Convenio tiene como objetivo el establecimiento de un marco normativo con vistas a posibilitar la cooperación entre MERCOCIUDADES y el ISM en actividades relacionadas con la investigación, análisis, promoción y difusión de las políticas y procesos que tengan como finalidad:

- Fortalecer el proceso de integración regional;
- Contribuir a la superación de las asimetrías entre los Estados Partes;
- Fomentar el desarrollo humano integral;
- Promover la articulación de las políticas sociales del MERCOSUR.

## **CAPÍTULO II - FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE CADA**

### **PARTE**

#### **ARTÍCULO 2 – Las Partes deberán:**

- a) realizar los esfuerzos necesarios para cooperar con la otra Parte, siempre que sea solicitado;
- b) facilitar personal técnico para la realización de las actividades previstas en este Convenio.

**ARTÍCULO 3 -** Las Partes acuerdan que las actividades previstas en este Convenio serán desarrolladas a través de las siguientes modalidades:

- I – Realización de investigaciones conjuntas;
- II – Intercambio entre investigadores;
- III – Participación en actividades de formación;
- IV – Elaboración y edición de publicaciones;
- V - Intercambio de informaciones;
- VI - Realización de seminarios, conferencias y reuniones de trabajo.

**ARTÍCULO 4 –** El intercambio de información entre las Partes no podrá incluir datos ni documentación de carácter reservado o confidencial.

**ARTÍCULO 5 -** Las actividades que trata el artículo anterior serán definidas en términos de referencia específicos, los cuales tendrán en su contenido los siguientes aspectos u otras informaciones que se consideren necesarias:

- I - Objetivos;
- II - Justificativas;
- III - Metodología;
- IV – Resultados esperados;
- V - Cronograma de trabajos que serán realizados;
- VI - Insumos necesarios para su ejecución;
- VII - Plazo de ejecución;
- VIII - Condiciones de divulgación de los resultados de los trabajos desarrollados;
- IX - Responsabilidad técnica de cada una de las partes.

**ARTÍCULO 6 –** Los términos de referencia para el desarrollo de las actividades mencionadas en el Artículo 3 deberán ser sometidos a la aprobación de las autoridades de MERCOCIUDADES y del Consejo Directivo del ISM.

**ARTÍCULO 7 –** La Secretaria Ejecutiva de MERCOCIUDAES y el ISM serán responsables de la ejecución de las actividades de cooperación que emanen del presente Convenio.

## **CAPÍTULO III - APLICACIÓN**

**ARTÍCULO 8 –** El presente Convenio comenzará a ser aplicado inmediatamente después de la fecha de su firma.

## **CAPÍTULO IV - VIGENCIA**

**ARTÍCULO 9** - El presente Convenio tendrá validez por un período de 2 (dos) años, pudiendo ser renovado por igual período. Las Partes manifestarán por escrito su intención de renovar el presente Convenio con una antelación mínima de 2 (dos) meses antes de su terminación.

**ARTÍCULO 10** - Cualquiera de las Partes podrá manifestar el deseo de suspender o finalizar el presente Convenio poniendo en conocimiento por escrito a la otra parte. La suspensión o terminación serán efectivas a partir de la notificación a la otra Parte sin perjuicio del término integral de las actividades que ya están en curso.

## **CAPÍTULO V – DISPOSICIONES FINALES**

**ARTÍCULO 11** - Al final del período de vigencia de este Convenio, el Instituto Social del MERCOSUR deberá presentar un informe completo de las actividades realizadas en el ámbito del Convenio Marco a la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR-RMADS y al GMC, así como la rendición de cuentas.

Hecho en Montevideo a los ..... días del mes de XXX de 2012, en dos ejemplares, en español y portugués, siendo ambas versiones igualmente auténticas.

Montevideo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011  
\_\_\_\_\_ de 2011

Asunción, \_\_\_\_ de

\_\_\_\_\_  
**Sr. Chistian Adel Mirza Dirección**

**Ejecutiva ISM**

\_\_\_\_\_  
**Sr. Ana Olivera**

**SECRETARIA EJECUTIVA de  
MERCOCIUDADES**

# ANEXO 8

**MERCOSUR/FCCR-CN/ACTA N° 1/12**

**XXXI REUNIÓN ORDINARIA DE COORDINADORES NACIONALES Y DE COMITÉS DEL FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR (FCCR)**

Se realizó en la ciudad de Buenos Aires, Republica Argentina, el 14 de marzo del 2012, la XXXI Reunión Ordinaria de Coordinadores del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), con la presencia de las Delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El Coordinador Nacional del FCCR, Embajador José Vitar en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore*, dio apertura a la reunión dando la bienvenida a las Delegaciones y en especial al nuevo Coordinador de Paraguay, Embajador Federico González.


La Lista de Participantes consta en el **Anexo I**.

La Agenda de los temas tratados consta en el **Anexo II**.


El Resumen del Acta consta en el **Anexo III**.

En la Reunión se trataron los siguientes temas:


**1. SITUACIÓN DEL FCCR**




La PPTA realizó un análisis de la situación por la que atraviesa el FCCR incluyendo una evaluación de la realidad actual, fortalezas y debilidades y desafíos hacia el futuro.



Destacó la importancia que siempre han tenido las Cancillerías en la conformación del bloque regional y que en la actual situación resulta fundamental sumar la participación de nuevos actores políticos y sociales que dinamicen y consoliden el proceso de integración. La conformación del FCCR está enmarcada en este propósito.



La experiencia de los últimos años, a partir del nacimiento del FCCR, convoca al ejercicio de una reflexión sobre los avances hasta aquí logrados. En este sentido, como en todo esfuerzo humano ese proceso está signado por importantes avances en algunos temas y una menor velocidad en otros aspectos. Como ejemplo el Comité de Municipios que viene de una dinámica anterior ha consolidado tanto su organización como su dinámica de trabajo. El Comité de Gobernadores de más reciente creación, habiendo tenido un impulso inicial promisorio, requiere hoy de un fuerte impulso revitalizador.





Los Coordinadores coincidieron en identificar la discontinuidad de las agendas de trabajo entre una presidencia pro tempore y la otra como un elemento limitante en el desarrollo del FCCR.

Así mismo, plantearon la importancia de elaborar planes de acción plurianuales que abarquen las distintas PPTs, y definen como necesidad prioritaria arribar a la reunión plenaria a realizarse al final de la PPTA con un plan de acción que se proyecte hacia los próximos años.

Dicho plan de acción deberá ser el resultado de la consulta y la interacción con los líderes de los gobiernos sub-nacionales de la región, recogiendo de los mismos su visión acerca de los ejes estratégicos por los que debe discurrir el proceso de integración sub-nacional en la región.

Los Coordinadores sugirieron que en dicha elaboración como así también en la gestión de la temática inherente al FCCR se tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- iniciar una relación más intensa y de mayor riqueza en el intercambio con el GMC
- mantener una activa relación de trabajo con otros órganos del bloque como el Alto Representante General del MERCOSUR y el Parlamento del MERCOSUR con el que ya existe un Acuerdo Interinstitucional suscripto en 2008 con el FCCR.
- generar iniciativas con relación a los gobiernos sub-nacionales de los países hermanos que integran otros acuerdos de integración regionales como UNASUR y CELAC y que tiendan a la vinculación cultural, comercial, política, etc. entre nuestras regiones
- reafirmar la importancia del dialogo directo de los Coordinadores con los actores políticos directos (gobernadores/as, intendentes/as, alcaldes/a, prefeitos/a y demás autoridades correspondientes de los gobiernos sub-nacionales de la región)
- destacar la utilidad de revisar la actual conformación de los capítulos nacionales a efectos de incorporar activamente a aquellos gobiernos que sin formar parte de los mismos, manifiestan su explícita voluntad de un mas intensa participación en el FCCR

El Coordinador de Paraguay agradeció las palabras de bienvenida y mencionó su agrado por participar en este Foro dada la importancia que tiene. Reiteró su preocupación por las dificultades que se dan en el transito fronterizo y que es importante tratarlas de manera puntual para que la integración se materialice.

Por tanto, se comprometió en apoyar la idea del plan de acción. Destacó la necesidad de impulsar una nueva etapa del Foro con una agenda efectiva en la cual participen los gobernadores, intendentes, alcaldes y demás autoridades correspondientes, volcada a las realidades y objetividades concretas. Para la elaboración del Plan de Acción propuso la utilización del proyecto de reglamento de creación de oficinas de enlaces del FCCR que fuera presentado en el año 2011 en el marco de la PPTP.

La Coordinación del Comité de Municipios informó que hoy la Red de Mercociudades cuenta con la presencia de 263 ciudades. Asimismo, comparte las ideas del Coordinador de Argentina por las características del Foro, que al ser consultivo tendría que realizar cambios para ser más efectivo.

En tal sentido, mencionó que son fundamentales los cambios para poder avanzar. Es importante saber qué modelo comunitario queremos construir para mejorar el espacio que hoy tiene el Foro. La impresión que se tiene es que lo esperado en su inicio no ocurrió.

El Coordinador de Brasil agradeció y saludó a todos los participantes destacando la importancia que tiene las reflexiones expresadas anteriormente.

Para la Delegación de Brasil es fundamental detectar dónde está el problema y encontrar la solución para el mismo. Eso es prioridad para lograr una agenda real. La idea del plan de acción deberá nacer de un consenso en base a detectar el centro del problema. El desafío es promover y alcanzar una mayor participación de los gobernantes para una agenda más concreta y para eso se necesita del apoyo del GMC. Temas como la franja de frontera, intercambios culturales y turísticos, desarrollo de temas comunes en el ámbito de salud, circulación de personas, educación, transporte, etc.

Asimismo consideró que es necesario tomar una decisión política para la creación de un plan de acción. Sugirió que los equipos deberán trabajar con la PPTA en una propuesta a ser presentada en la próxima reunión del FCCR para dar conocimiento a los actores políticos de cada país, invitándolos a participar de esta nueva etapa del Foro.

La Delegación de Brasil se comprometió a preparar un material junto a los actores brasileños para la próxima reunión contando con el apoyo de los mismos. Asumiendo así un compromiso de cambios para poder avanzar.

El representante de Formosa señaló con preocupación, que hace dos años el Foro tenía una participación mayor de sus actores políticos. Resaltó que los eventos realizados por la provincia marcan el camino que debe seguir el FCCR para la materialización de sus objetivos.

La representante de Salta destacó como positiva la presencia de las provincias en dicha reunión así como la importancia de fortalecer y revitalizar el Foro para lograr recuperar la visibilidad como acción fundamental.

La representante de Santa Fe agradeció y concordó con los comentarios realizados, señalando la necesidad de avanzar en el desarrollo de un Foro más activo, respecto a la participación de los actores sub-nacionales.

## 2. INFORME DEL PROYECTO DE GOBERNANZA FRONTERIZA

La Delegación de Brasil informó sobre la puesta en marcha, definición de criterios, funcionamiento e implementación del Proyecto.

El Proyecto "Gobernanza Fronteriza Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos departamentales y locales del MERCOSUL" fue aprobado y la AECID aceptó la nueva versión presentada por la Universidad de Pelotas que será la ejecutora del

mismo. Informó que una vez aprobado en Madrid los recursos serán depositados en una cuenta destinada al Proyecto.

La Delegación de Brasil reiteró a las demás delegaciones que presenten el listado de las Universidades y de los dos Municipios de Frontera de los Estados Partes que participarán en el Proyecto y sus puntos focales para que el rector de la UFPel pueda hacer los contactos con las mismas. Eso viabilizará la gestión conjunta entre las universidades de los 4 países, 3 de Brasil, 3 de Argentina, 2 de Paraguay y 2 de Uruguay. El equipo técnico estaría compuesto en la primera etapa de un Coordinador que lo ideal sería que pudiera vivir en la ciudad de Pelotas- Brasil.

Las Delegaciones de Argentina y Paraguay hicieron entrega de los documentos que acreditan a las Universidades que participarán del Proyecto los que constan en el **Anexo IV**.

Las demás delegaciones se comprometieron a la brevedad comunicar la designación de las Universidades faltantes.

Las Delegaciones se comprometieron a dar un máximo de difusión para el llamado al cargo de Coordinador siendo que el plazo para la selección del equipo técnico será la primera quincena de abril para que el lanzamiento oficial ocurra en junio. Asimismo recordó el cronograma previsto:

- 2012- Elaboración de los cursos y capacitación de los agentes multiplicadores de las Universidades.
- 2013- Capacitación efectiva de los funcionarios de las ciudades gemelas.

La PPTA conjuntamente con el Congreso de Intendentes acordó hacer los contactos con la AECID a los efectos de conocer los plazos del desembolso de los recursos afectados al proyecto.

### 3. COORDINACIÓN DEL COMITÉ DE MUNICIPIOS FCCR

La Coordinación del Comité de Municipios presentó el cronograma de actividades que consta en el **Anexo V**.

Asimismo, destacaron el desarrollo de la agenda como continuidad de los ejes temáticos acordados en el ámbito del Foro.

- Integración Productiva Regional
- Integración Fronteriza
- Ciudadanía MERCOSUR
- Dimensión Social de la Integración

En tal sentido, el Comité de Municipios presentó el documento "Libre Circulación de Personas en el MERCOSUR", elaborado por el Dr. Javier Palummo a los efectos de ser considerado como documento de trabajo del FCCR con la intención de elevar Recomendación al GMC sobre esta temática en el futuro. El documento consta en el **Anexo VI**.

Se presentó la hoja de ruta hacia Rio + 20 con un cronograma de actividades para la elaboración de un documento que exprese los posicionamientos de los gobiernos locales hacia la Cumbre de Rio que consta en el **Anexo VII**.

También se anunció la presentación en la próxima plenaria del FCCR en el marco de la Cumbre del MERCOSUR, la realización de la XVII Cumbre de MERCOCIIUDADES que tendrá lugar entre el 28 y 30 de noviembre en la ciudad de Quilmes, Argentina.

Las Delegaciones manifestaron su interés en la realización de Seminarios con la participación de todos los niveles políticos de los países y principalmente con integrantes del FCCR.

#### 4. OTROS TEMAS

- **Otras actividades**

La Delegación de Brasil circuló el Programa de Cooperación Técnica Descentralizada SUR-SUR, que consta en el **Anexo VIII**.

El 29 de febrero, en el Palacio Planalto en Brasilia, el Gobierno Federal puso en marcha el Programa de Cooperación Técnica Sur-Sur Descentralizada, cuyo objetivo es alentar a los estados y municipios para el desarrollo de proyectos de cooperación técnica internacional para el beneficio de sus contrapartes en países en desarrollo.

Esta es una iniciativa sin precedentes, que resulta de una colaboración entre la Secretaría de Relaciones Institucionales (SRI) de la Presidencia de la República, a través de la Sub-Dirección de Asuntos Federativos (SAF), y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

Informó además que lanzado el programa, los gobiernos estatales y locales podrán presentar sus propuestas, mediante solicitud del otro país, entre el 29 de junio y el 31 de agosto. Una vez aprobadas, las propuestas recibirán apoyo de ABC para elaborar documentos de proyectos así como organizar misiones y actividades en el marco de la cooperación correspondiente. Las mismas se encuentran disponible en <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos>.

#### PRÓXIMA REUNIÓN

El FCCR acordó realizar la XXXII Reunión Ordinaria de Coordinadores Nacionales del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), en mayo de 2012.

Acta con anexos disponible en la siguiente dirección:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/FCCR\\_14032012.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/FCCR_14032012.pdf)

# ANEXO 9

**SECRETARIA EXECUTIVA /EXTERNO /MT. N.º 14/2011**

**Ref: Carta para a CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos**

**Belo Horizonte, 30 de maio de 2011**

Estimado senhor Kadir Topbas,

1. Primeiramente, gostaríamos de parabenizá-lo pela sua eleição para a presidência da CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos e esperamos que este seja um grande momento para o fortalecimento das cidades como agentes relevantes no plano internacional, na busca de um mundo mais solidário, democrático e sustentável.

2. A Rede Mercocidades, composta por 230 cidades dos países do Mercosul, reafirma o compromisso com a Cidades e Governos Locais Unidos como ator legítimo e voz uma das cidades, o que confirmamos desde sua fundação, no Congresso de Paris e ressaltamos o nosso interesse em continuar participando, de maneira ativa, nos espaços ocupados por esta instituição.

3. Gostaríamos, no entanto, de esclarecer que Rede Mercocidades não se considera mais representada pela Federação Latino-Americana de Cidades, Governos e Associações (FLACMA), uma vez que esta instituição não reflete as vozes das lideranças eleitas em nossa região, devido à sua ação unilateral, aos métodos não-democráticos que têm utilizado e ao isolamento dos agentes políticos das principais cidades latino-americanas.

4. Diversos motivos nos levam a ter este posicionamento, pois desde o processo de unificação das antigas associações de cidades nesta seção latino-americana (2003 a 2005) houve um sistemático afastamento das lideranças políticas municipais deste continente e seguidas mudanças estatutárias que enfraqueceram e anularam os acordos previamente estabelecidos durante a unificação.

5. Visto que não encontramos mais espaço na FLACMA para representatividade e voz ativa no sistema internacional de cidades, a Rede Mercocidades vem por meio desta, solicitar que as articulações da CGLU sejam feitas de forma direta sem a intermediações daquela instituição.

6. É por isso que solicitamos à Vossa Senhoria que comecemos, desde já, a dialogar de forma que possamos nos fazer representar na CGLU de maneiras alternativas, e que as cidades latinoamericanas façam a adesão direta à esta instituição (sem intermediação da FLACMA), e se articulem com outras redes e instituições como Metropolis, Rede Mercocidades, FNP (Frente Nacional de Prefeitos – Brasil), AALMAC (Associação de Autoridades Locais do México. A.C.).

7. Esperamos que esta possa ser uma oportunidade para fortalecermos a presença latinoamericana na CGLU e que possamos, cada vez mais, levar nossas contribuições a esta importante instituição.

Cordialmente,

**MARCIO A. DE LACERDA**  
Prefeito Municipal de Belo Horizonte  
Secretário Executivo da Rede  
Mercocidades - 2010/2011

**ANA OLIVEIRA**  
Intendente de Montevideu  
Secretaria Técnica Permanente da Rede  
Mercocidades

À Vossa Senhoria  
**Kadir Topbas**  
Presidente de CGLU  
Prefeito de Istambul



**SECRETARIA EXECUTIVA /EXTERNO /MT. N.º 15/2011**

**Ref: Carta de desfiliação da Rede Mercocidades**

**Belo Horizonte, 30 de maio de 2011**

Estimado Señor Julio César Pereira,

1. Em nome da Rede Mercocidades, que atualmente é integrada por 230 cidades dos países do Mercosul, reconhecemos a importância da Federação Latino-Americana de Cidades, Governos e Associações – FLACMA como intermediadora nas articulações das cidades com a CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos, que é atualmente considerado um ator legítimo e voz una das cidades.
2. Gostaríamos, no entanto, de esclarecer que a Rede Mercocidades assumiu um papel importante para as cidades-membro e tem autonomia suficiente para representar essas 230 cidades no estabelecimento de diálogo com outras redes internacionais de cidades.
3. Por este motivo gostaríamos de agradecer pelo tempo em que a Federação Latino-Americana de Cidades, Governos e Associações (FLACMA) dedicou esforços nesta ação, todavia a partir deste momento daremos prosseguimento à estas articulações de maneira mais autônoma.
4. Pelos motivos acima expostos, e considerando que a Rede está direcionando esforços para outras atividades no Mercosul, solicitamos a desfiliação da Rede Mercocidades desta Federação.

Cordialmente,

**MARCIO A. DE LACERDA**  
Prefeito Municipal de Belo Horizonte  
Secretário Executivo da Rede  
Mercocidades - 2010/2011

**ANA OLIVEIRA**  
Intendente de Montevideu  
Secretaria Técnica Permanente da Rede  
Mercocidades

À Vossa Senhoria  
Julio César Pereira  
Presidente da Federação Latino-Americana de Cidades, Governos e Associações

# ANEXO 10



## *El rol de las ciudades a 20 años de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro*

### **Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Mercociudades**

*"El Desarrollo Sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades".*  
**Informe Brundtland (1987)**

*"El Desarrollo Sostenible es el que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios".* **ICLEI (Consejo internacional para las iniciativas ambientales locales)**

#### **1. Presentación**

*El Desarrollo Sostenible en la agenda de la Comunidad Internacional*

Desde la *Cumbre de Estocolmo* y el Informe "Los límites del crecimiento" publicado por el *Club de Roma* en el año 1972, pasando por la publicación del informe *Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales* por parte de la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* (UICN), hasta la publicación del *Informe Brundtland (Nuestro Futuro Común)* en 1987, la comunidad internacional fue profundizando en el análisis, la discusión y especialmente en el diseño de políticas y acciones que permitieran asegurar un desarrollo verdaderamente sostenible.

Sin dudas uno de los mojones fundamentales, donde se sistematizaron y profundizaron los avances que se habían alcanzado hasta el momento, logrando acuerdos con un horizonte de mediano y largo plazo, fue la Cumbre de la Tierra realizada en 1992 en Río de Janeiro, donde se reunieron más de 100 gobernantes culminando con un plan de acción para el desarrollo sostenible que dio forma a lo que se denominó *Agenda 21*, una herramienta fundamental asumida por actores institucionales y sociales de todo el mundo. Es en esta instancia donde se consolida el concepto de "tres pilares" que deben conciliarse en una perspectiva de desarrollo sostenible: el progreso económico, la justicia social y la preservación del ambiente.

#### **A 20 años de Río**

A 20 años de la Cumbre de la Tierra, la Comunidad Internacional tiene el desafío, la responsabilidad y la oportunidad, de marcar un hito fundamental en la discusión y sobre todo en los acuerdos necesarios para asegurar un verdadero desarrollo sostenible a escala global. La próxima *Cumbre de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible* se celebrará nuevamente en Río de Janeiro, con objetivos centrales e impostergables: evaluar los avances hacia los objetivos acordados a nivel internacional y especialmente revisar y garantizar compromisos políticos con el desarrollo

**Contacto coordinación:** [Rio.mas20@mercociudades.org](mailto:Rio.mas20@mercociudades.org)



sostenible.

A pesar de los acuerdos alcanzados tanto en la Cumbre de Río del año 1992 como en instancias posteriores donde la comunidad internacional avanzó y se fijó nuevas metas, los problemas ambientales globales junto a los fenómenos de exclusión social y pobreza extrema, lejos de erradicarse en muchas zonas se han acentuado.

Latinoamérica y en particular la región del MERCOSUR tiene mucho para aportar al análisis y a las propuestas de cara a los desafíos de este siglo, nuestros países han avanzado y mucho en la mejora y en la resolución de problemas que tienen que ver con los tres pilares del desarrollo sostenible. Independientemente de ello debemos buscar caminos de diálogo y acuerdo que aseguren caminos de encuentro a escala global y local, y que posibiliten resolver situaciones cotidianas que tensan y ponen en cuestión los énfasis de un verdadero y necesario Desarrollo Sostenible.

## **2. Los temas de río + 20**

La Conferencia de Río + 20 tendrá sobre la mesa temas centrales como son *Economía Verde* en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible y un nuevo concepto de *Gobernanza Ambiental*, un marco institucional que favorezca el desarrollo sostenible.

Son estos temas sin dudas bien importantes, pero queremos poner la lupa en lo que han sido los compromisos, los lineamientos acordados en un documento fundamental como la Agenda 21, revisar avances, dificultades y sobre todo redefinir lo que deben ser temas, prioridades, formas de trabajo, desde un escenario clave como son las ciudades.

Los gobiernos locales tienen y asumen una inmensa responsabilidad para dar pasos firmes, concretos y dar contenido a un desarrollo verdaderamente sostenible.

Esto implica asumir colectiva y globalmente que es en este nivel donde se pueden definir y concretar gran parte de los desafíos que la comunidad internacional ha definido con claridad hace ya varios años, por la cercanía a los problemas y actores de nuestro territorio, por la posibilidad de actuar directamente y desarrollar estrategias y experiencias exitosas.

Destacar el rol de los gobiernos locales en el marco de los desafíos de avanzar en un desarrollo sostenible en un nuevo siglo, implica necesariamente apostar a los ámbitos de trabajo donde los gobiernos locales puedan acceder a mecanismos de cooperación e intercambio técnico, a recursos y sobre todo desarrollar estrategias exitosas, eficaces, en temas tan diversos, complejos pero fundamentales como *Pobreza e Inclusión Social, Gestión de Riesgo, Calidad de Agua, Aire, Gestión de Residuos, Biodiversidad, Participación Ciudadana*, etc.



### **3. Las ciudades y el desarrollo sostenible**

La mayoría de las ciudades han sufrido históricamente un aumento de su densidad poblacional, crecimiento espacial, desigualdad territorial, incremento de la necesidad y la demanda por una mejor calidad de vida urbana, generando exclusión social, violencia, inseguridad e impactos al ambiente como consecuencia de esto. Hoy día nos enfrentamos a un nuevo tipo de desarrollo urbano donde se debe garantizar la sostenibilidad y desarrollo social, económico y ambiental. Desde esta premisa, el rol de los gobiernos locales es trabajar en pro de políticas de desarrollo urbano sostenible, donde se garantice la equidad social y la sostenibilidad ambiental: acceso a la vivienda, mejora de transporte, equipamiento urbano, servicios sanitarios, entre otros.

Los gobiernos locales deben garantizar el derecho a vivir en mejores ciudades, donde se puedan desarrollar las aspiraciones y oportunidades de todos los ciudadanos, donde exista el bien común a todos los habitantes, donde se coordinen y ordenen los procesos de desarrollo urbano, con énfasis en las zonas y población más vulnerables, promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones, garantizando la provisión de bienes públicos y promoviendo proyectos y mercados urbanos locales.

El principio de Desarrollo Sostenible considera aspectos ambientales, sociales y económicos, al reconocer el crecimiento económico, pero garantizando la distribución de sus beneficios de forma equitativa, sin generar un impacto al ambiente, y logrando la integración y empoderamiento del a ciudadanía (PNUD).

En el marco del desarrollo urbano sostenible, las ciudades son importantes motores del crecimiento económico, debiendo atraer emprendimientos privados y generar riqueza, pero garantizando una distribución equitativa de los recursos e ingresos urbanos resultantes y reconociendo las necesidades y oportunidades locales. Desde los gobiernos locales se debe seguir estimulando este desarrollo económico, articulando el ámbito público con el privado, reforzando emprendimientos locales, estimulando la competitividad, en coordinación con diversos ámbitos locales y regionales, asegurando una mejor planificación territorial y provisión de infraestructura y equipamiento necesario que acompañen este desarrollo.

Desde el punto de vista social, las ciudades sustentables deben ser sitios donde los habitantes se sientan integrados y protegidos; donde no exista la exclusión social y donde todos tengan derecho a vivir la ciudad. La integración social es una condición para el desarrollo urbano sostenible; en este sentido los gobiernos locales deben buscar disminuir la pobreza, y lograr la integración urbana, garantizando el acceso a la vivienda y servicios urbanos e integrando y regenerando a los barrios y zonas excluidas, a través de intervenciones urbanas.

Así mismo, el desarrollo urbano se debe lograr con un mínimo impacto ambiental, sobre los recursos naturales y la calidad del aire, agua y suelo, ya sea a través de la eficiencia energética y del transporte, construcción de viviendas sustentables, uso



racional del agua, suelo y otros recursos, reduciendo impactos sobre la calidad del aire y agua, protegiendo el valor paisajístico, cultural y ecológico. Para ello se debe planificar los procesos de expansión territorial y uso del suelo, optimizar los recursos naturales, uso del agua, del suelo, etc., reducir el desarrollo de asentamientos irregulares y ocupación del territorio al margen de la planificación urbana, garantizar el acceso a áreas verdes urbanas, promoviendo estilos de vida saludables.

Todas estas acciones se deben realizar asegurando la participación ciudadana, como factor clave para lograr verdaderas ciudades sustentables. Es necesario repensar el espacio público como lugar de encuentro, de formación de opinión, de interacción, de construcción de ciudadanía. Es necesario evitar la fragmentación y dispersión del espacio público a través de la participación, la apropiación de la ciudad y la valorización los diversos intereses sociales.

Es importante la coordinación entre los gobiernos locales, trabajando en red, para llevar adelante estas prácticas sustentables, intercambiando experiencias, saberes y articulando acciones colectivas. Así mismo, se debe integrar el desarrollo urbano sostenible dentro de las políticas nacionales, respaldando a nivel central la gestión local que asegure la integración social y la calidad ambiental.

#### **4. Hacia ciudades inclusivas, sustentables**

En este momento de reflexión e intercambio de la comunidad internacional, donde la evaluación debe ir sin dudas de la mano con la definición de grandes acuerdos que posibiliten hacer frentes a desafíos fundamentales en este nuevo siglo, los gobiernos locales tenemos mucho para aportar y asumimos esa responsabilidad.

- *El escenario de lo local, el escenario de las ciudades, es clave para dar sustento y contenido al Desarrollo Sostenible*
- *Los gobiernos locales asumimos la responsabilidad y el desafío de trabajar para desde la gestión avanzar en el desarrollo sostenible con participación ciudadana.*
- *Se necesitan herramientas (agendas 21 locales, bancos de experiencias para la cooperación sur-sur, etc.) para involucrar actores locales, compartir experiencias y generar instancias de cooperación para avanzar.*
- *La definición de una nueva gobernanza ambiental debe necesariamente incluir la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales.*
- *Reclamar recursos de países desarrollados, principales responsables de la problemática ambiental global, para el desarrollo de las agendas ambientales locales y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales de la región.*

**Contacto coordinación:** [Rio.mas20@mercociudades.org](mailto:Rio.mas20@mercociudades.org)

# ANEXO 11



## *Hoja de Ruta hacia Rio+20*

**1º de marzo**, reunión de trabajo en la ciudad de Punta del Este, Maldonado.

**14 de marzo**, reunión Coordinación General del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur, Buenos Aires, Argentina.

**16 de marzo**, reunión de todas las intendencias uruguayas, con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

**21 de marzo**, reunión del Consejo de Mercociudades, Montevideo, Edificio Mercosur (en el marco de la reunión anual de las Asambleas de Gobernadores del BID).

**22, 23 y 24 de abril**, [Foro Latinoamericano de Desarrollo Sostenible Rosario hacia Río+20, Rosario – Argentina.](#)

**9 y 10 de mayo (fecha a confirmar)**, seminario taller en las ciudades uruguayas de Montevideo y Canelones.

**14 al 18 de junio**, participación de las mercociudades en el [Congreso Mundial del ICLEI en la ciudad de Belo Horizonte \(Brasil\).](#)

**20 al 22 de junio**, participación de las mercociudades en el Congreso de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Rio de Janeiro (Brasil)-Rio+20.

**Contacto coordinación:** [Rio.mas20@mercociudades.org](mailto:Rio.mas20@mercociudades.org)



# ANEXO 12



CIUDADANÍA MERCOSUR:  
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,  
UN DERECHO FUNDAMENTAL



Reunión del XXXVIII Consejo de Mercociudades

21 de marzo de 2012

Montevideo – Uruguay

### **Declaración del Consejo de Mercociudades**

Reunido en la ciudad de Montevideo, el 21 de marzo de 2012, en el día internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, el Consejo de la red de Mercociudades expresa:

Nuestra región necesita profundizar la integración, entendida como la principal apuesta a nivel político, económico y social en este siglo. Para superar la fragmentación y las brechas que aún subsisten a nivel social y territorial en nuestros países, es necesario encontrar las maneras de que la integración regional que hoy tenemos responda a los desafíos cotidianos de nuestras sociedades.

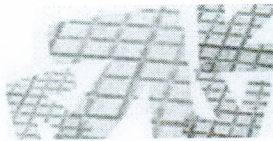
El MERCOSUR como bloque institucional y político, atraviesa en el contexto actual un período de dificultades importantes, principalmente en lo que se refiere a la capacidad de implementar los acuerdos alcanzados por los líderes políticos del bloque.

Ante esta realidad, Mercociudades se ha planteado aportar a la profundización de la agenda social de la integración, creando sinergias con otros actores regionales en este sentido y mostrando integración mediante ejemplos concretos. El trabajo acumulado por la red de Mercociudades en los últimos años en la profundización de la integración, puede y debe complementar el esfuerzo de los gobiernos nacionales por fortalecer al bloque y a la ciudadanía regional.

En este sentido, reiteramos que las propuestas de los gobiernos locales a través de Mercociudades son aportes que van en la dirección de revertir las dificultades coyunturales que existen en el MERCOSUR. Pensamos que no existen “agendas blandas” y “agendas duras”, o temas de primera y temas de segunda en la integración regional. Por el contrario, todos los temas son parte del proyecto estratégico de la integración latinoamericana.

En el marco de su proceso de planificación estratégica, Mercociudades está trabajando conjuntamente con otros actores de la integración regional, como el Instituto Social del Mercosur, para hacer que la agenda social de la integración sea la vía de profundización del bloque. La agenda prioritaria de la inclusión social, la integración productiva y la ciudadanía regional, continuará siendo llevada adelante por Mercociudades para avanzar en la formulación de propuestas concretas que ayuden al bloque.

En este sentido, pensamos que es fundamental que el MERCOSUR como bloque institucional, desarrolle mecanismos para concretar más formas de participación social, incluyendo el apoyo a las propuestas que surjan de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales en estos terrenos.



Mercociudades cuenta con una diversidad de actividades de las Unidades Temáticas, proyectos y Grupos de Trabajo, incluyendo también la Coordinación del Comité de Municipios del FCCR. Este año de trabajo le permitirá a la red crecer cualitativamente, llegando a la próxima Cumbre en la ciudad de Quilmes, Argentina, con avances concretos en la consolidación de Mercociudades como un actor regional clave para la profundización de la integración.

En el marco del proceso que la Comunidad Internacional viene realizando hacia Rio + 20, reafirmamos nuestro compromiso de seguir trabajando y profundizar nuestro aporte, desde la planificación y la gestión, para lograr el desarrollo sostenible con participación ciudadana. Particularmente expresamos nuestra convicción de que la Agenda del Desarrollo Sostenible no sea relegada por otros paradigmas aun en debate.

Finalmente, la red de Mercociudades, reunida en Montevideo en oportunidad de la realización de su XXXVIII Consejo, brinda su respaldo a los legítimos derechos en la disputa por la soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias e islas del Atlántico Sur.

En ese sentido, ratifica su apoyo a la permanente actitud constructiva y la disposición argentina para alcanzar por la vía de las negociaciones una solución pacífica y definitiva a esta anacrónica situación colonial en suelo americano. La conducta británica esta siendo contraria a la política de la región de apego a la búsqueda de una solución pacífica. Instamos al Reino Unido a que, en respeto a la plena disposición manifestada por Argentina, reanude las negociaciones con el objeto de poner fin a la mayor brevedad posible a la disputa de soberanía, en línea con las resoluciones de la ONU.

Lucrecia Montenegro  
Quilmes

PAOLA DI CIANO  
BUENOS AIRES

CARLOS CHURRUARMAN  
GUARULHOS

Mariano Lanzetta  
Municipio  
de Morón

Juan P. Frolik  
Tandil. Bs. As.

Yamandú Díaz  
Canelones.

EDUARDO T. PEREIRA  
PREF. VÁZQUEZ PAULISTANA

Sergio Barros  
Rosario