CELAG (Quito).

Hacia el Sur. La construcción de la Ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional.

Ramírez, Jacques.

Cita:

Ramírez, Jacques (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la Ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.

Dirección estable: https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/3

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/peqr/QYw

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

HACIA EL **SUR**

LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA SURAMERICANA Y LA MOVILIDAD INTRARREGIONAL

JACQUES RAMÍREZ G.

Hacia el Sur.
La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la movilidad intrarregional

Jacques Ramírez Gallegos

Ramírez, Jacques

Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional / 1.ed. – Quito: CELAG, 2016
151 p.; 14 x 20 cm

ISBN: 978-9942-14-167-5

1. MIGRACIÓN 2. CIUDADANÍA 3. SURAMÉRICA
4. UNASUR. 5. INTEGRACIÓN I. Título

El Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) es un proyecto de investigación a largo plazo que tiene como objetivo proveer un análisis estructural integral de la región y de sus diferentes procesos, que concilie virtuosamente lo estratégico con las miradas de coyuntura de periodicidad fija.
www.celag.org

Dirección Editorial: Juan Guijarro
Diseño de portada y diagramación: Andrea Celi
Tiraje: 300 ejemplares
Quito-Ecuador, marzo 2016

CC BY NC ND

Índice

Agradecimientos
Presentación
Prólogo
Introducción

I. Visitando el concepto de ciudadanía

II. Los espacios regionales multilaterales de discusión de ciudadanía regional

2.1 Comunidad Andina de Naciones
2.2 Mercado Común del Sur
2.3 Unión de Naciones Suramericanas
2.4 Conferencia Suramericana sobre Migraciones

III. La migración hacia y entre países de UNASUR

3.1 La mirada cuantitativa regional
3.2 Análisis por país
3.3 Algunas conclusiones

IV. La consolidación de temas de movilidad humana para la construcción de la ciudadanía suramericana

4.1 Iniciativa de la Secretaría General de UNASUR: Acuerdo UNASUR Sobre Movilidad Humana, Residencia y Ciudadanía Suramericana

V. Bibliografía Consultada

Sobre el autor

Siglas

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de libre Comercio de las Américas
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAAM	Comité Andino de Autoridades de Migración
CEBAF	Centros Binacionales de Atención en Frontera
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
GTCS	Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana
FEM	Foro Especializado Migratorio
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derecho Humanos
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OMC	Organización Mundial del Comercio
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR
PPT	Presidencia Pro Témpore
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
UPS	Unidad de Apoyo a la Participación Social
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
ZIF	Zona de Integración Fronteriza

A los más de 413 millones de ciudadanos suramericanos

"Las líneas que separan el nosotros y el usted, el nosotros y ellos,
a menudo se basan en prejuicios no examinados,
batallas antiguas, injusticias históricas
y meros actos administrativos"
(Seyla Benhabib)

Agradecimientos

Al compañero Presidente Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR, no solo por brindarme el espacio idóneo para producir este trabajo, sino por su convicción total de la necesidad de construir una ciudadanía suramericana como elemento fundamental para la integración de nuestros pueblos. A Mariano Nascone, Enrique Vaca y Antonio Ramalho por sus atentas lecturas y comentarios al manuscrito de este texto.

Quiero agradecer a mis colegas Iréri Ceja y Soledad Coloma por su apoyo en la elaboración de un acápite de este estudio. Ellas saben la importancia de concretar el tema y de mis sueños que esta utopía se haga realidad.

A mi colega y amigo Juan Guijarro prolijo editor e implacable lector. Sus aportes a los borradores de este texto así como nuestras conversaciones filosóficas, algunas delirantes, siempre serán insulina para mis escritos.

A mi carnal andino Alfonso Hinojosa, quien sin saberlo allá por el 2010 en Bolivia me metió el bichito de pensar en clave de ciudadanía suramericana. Aunque aquella vez no lo logramos seguimos en la lucha. Tenía razón, la salida es por abajo y por el sur jefe!

Al Diego Acosta por escribir el prólogo de este libro, por compartir intereses investigativos, y recordarme que en este tema de construir una ciudadanía suramericana vamos 200 años. Sus aportes al borrador final fueron valiosos.

A todas las personas que estuvieron atrás de la producción de este libro. A Francisca Gallegos, por su cariño y acompañamiento en la recta final de la redacción de este texto. A José Luis Suárez por la primera diagramación y a Andrea Celi por el cuidado de toda la obra y la linda portada. Al compañero Alfredo Serrano, desde cualquier trinchera en que estemos, soñamos en que otro mundo es posible.

Y aquella mujer del manso Guayas con quien debatí si existe o no la inspiración y me recordó que si existe, debe encontrarnos trabajando…

Presentación

El objetivo prioritario de cualquier proceso de integración es facilitar la movilidad de personas, bienes y servicios y capitales. En la medida en que esta movilidad avanza, se puede decir que una región está más o menos integrada. La movilidad de personas suramericanas tiene que ver con el derecho a emigrar por fuera de su país y a regresar al mismo; a circular y residir dentro de la región, trabajar en cualquier sitio de ella, desplazarse con sus beneficios de seguridad social; a estudiar, trabajar profesionalmente, recibir protección consular y a intervenir políticamente participando, eligiendo y siendo elegido. A esta movilidad de personas llamaremos "la ciudadanía suramericana".

La Secretaría General de UNASUR tiene la facultad de presentar iniciativas y realizar el acompañamiento técnico a los Consejos Sectoriales, Grupos de Trabajo e Instancias, en atención a lo dispuesto en el Tratado Constitutivo en al artículo 10 literal b; y en el artículo 22, inciso tercero del Reglamento General de UNASUR. Allí se le otorga a la Secretaría General la atribución de *"presentar propuestas para la consideración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, según corresponda, efectuar los estudios técnicos que éstos le encomienden que contribuyan con el desarrollo del proceso de integración y asesorar, según corresponda, en la preparación de los temarios y propuestas en discusión"*.

En virtud de estas atribuciones presento esta investigación, titulada *Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la movilidad intrarregional*, con el objetivo de aportar insumos de análisis y reflexión que permitan colaborar y trabajar conjuntamente en el tratamiento de las

diversas propuestas presentadas por los países de la Unión en el marco de un proyecto integral de Ciudadanía Suramericana, conscientes de que este es un proyecto que resulta fundamental impulsar en los actuales momentos que vive la región.

El texto que se presenta toma como punto de referencia central el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana aprobado por el Consejo de Cancilleres de UNASUR mediante la UNASUR/RESOLUCIÓN Nº 14/2014, así como también los avances de los organismos subregionales (MERCOSUR y CAN), de los espacios multilaterales de diálogo regional (CSM) y de las propuestas efectuadas por los países con posterioridad en el marco del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS). Parte de este estudio fue presentado en la última reunión del GTCS, realizada en Montevideo en noviembre del año pasado (2015).

Es preciso resaltar la intención de la Secretaría General de que el documento conceptual que se presenta, se convierta en un insumo para ser abordado conjuntamente en el Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana, generando la articulación correspondiente en el marco de la institucionalidad de UNASUR. Solo a partir de esta articulación y a través de ella con los Consejos para el tratamiento de las diversas dimensiones se logrará la sinergia necesaria para que confluyan los esfuerzos de todos los órganos e instancias de UNASUR en un proyecto común de vital importancia para la región como es la Ciudadanía Suramericana.

Con esta obra se aportan insumos conceptuales y datos cuantitativos sobre ciudadanía y migración intrarregional que buscan cooperar con el mandato de los Jefes y Jefas de Estado de UNASUR de presentar en su próxima reunión ordinaria las propuestas, proyectos de acuerdo y plan de acción necesarios para poner en práctica los lineamientos estratégicos contenidos en el Informe Conceptual.

Sin duda, la Ciudadanía Suramericana requiere un enfoque dinámico e integral, cuyo tema medular sean los asuntos migratorios y su abordaje a través de avances significativos que se han dado en la región en materia de movilidad humana, y en los cuales ha primado un enfoque de derechos.También supone la incorporación de nuevas áreas, como por ejemplo, educación, salud, economía, trabajo, justicia, seguridad social, cultura, ambiente, participación política, reconocimiento y ampliación de derechos desde una perspectiva igualitaria y transversal, en consonancia con lo estipulado en el Artículo 3 literal I del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, donde se establece que el objetivo específico del Organismo Regional es *"la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana"*.

De este modo, la concepción fundamental de ciudadanía trasciende el esquema tradicional de derechos y obligaciones, pues contempla en su diseño el impulso de un proceso propio, de pertenencia común. Una de las metas a alcanzar es la identidad regional en la diversidad, en constante evolución, a través de la construcción y desarrollo de procesos de participación inclusivos en los espacios regionales.

Para la Secretaría General de UNASUR, el concepto de Ciudadanía Suramericana, conforme lo establece el Informe Conceptual aprobado por las y los Jefes de Estado, es un avance fundamental dado que brinda el marco teórico para el abordaje de las diversas temáticas que deben incluirse en un proyecto integral de ciudadanía suramericana. El mismo establece que:

> (…) La ciudadanía suramericana es la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanías nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR (UNASUR, 2014: 14).

Para aplicar esta definición de principios en la práctica se debe permitir, habilitar e incentivar la libre movilidad de ciudadanos suramericanos en el espacio UNASUR, entendiendo la libre movilidad de personas en el sentido más amplio de la palabra, pues esta debe permitir de manera progresiva, entre otros aspectos, la libertad y derechos similares para salir, retornar, moverse dentro de la región, estudiar y trabajar en cualquier país miembro, reconocimiento de títulos educativos y profesionales, el derecho de recibir protección jurídica, servicios sociales, derechos culturales y políticos, promoviendo *"la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas"*, al tenor de lo estipulado en el Artículo 3 literal k del Tratado Constitutivo.

Para la Secretaría General, la cual tengo el honor de presidir, la construcción de la ciudadanía suramericana constituye el pilar fundamental para seguir caminando como región. Hoy más que nunca como una región de paz capaz de presentar al mundo nuevas formas de integración: una integración política con pluralidad de visiones de desarrollo, reconociendo la diversidad de identidades, pero sobreponiendo como miembros plenos, como ciudadanos de la patria grande, la identidad suramericana.

Ernesto Samper Pizano
Secretario General de UNASUR

Prólogo.

200 Años de Ciudadanía Suramericana

Es para mí una gran satisfacción prologar el magnífico trabajo que el Profesor Jacques Ramírez ha elaborado sobre Ciudadanía Suramericana y Migración Intrarregional para la Secretaría General de UNASUR. La construcción de dicha ciudadanía, y la profundización de un área común de movilidad regional, es, sin duda, uno de los proyectos más importantes para los próximos años. Es también uno de los que más beneficios directos aportará para los residentes en Suramérica. Permitirá, en suma, hacer más fuerte el vínculo entre los habitantes en la región y la propia UNASUR en tanto que organismo supranacional. A modo de ejemplo comparativo, se puede señalar que en un proceso similar a nivel mundial, como es el caso de la Unión Europea, los dos aspectos que más valoran los ciudadanos son la libre movilidad y la paz.

Suramérica se ha distinguido en el siglo XXI por tener un discurso abierto, innovador y rompedor a nivel comparado sobre la libre movilidad y las migraciones. Dicho discurso, que se contrapone al que existe en otros lugares, ha ido poco a poco, y no sin complicaciones y contradicciones, plasmándose en diversas constituciones y legislaciones a nivel nacional y regional. Cuatro han sido sus pilares básicos: la no-criminalización de las migraciones, el derecho a migrar entendido como derecho fundamental, la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros y la profundización de la integración regional. Como bien señala el Profesor Ramírez, teniendo en cuenta este marco discursivo, político y legislativo, el momento es propicio para plasmar de manera definitiva los consensos alcanzados en los últimos quince años en un nuevo instru-

mento que supere y profundice los ya existentes, en especial el Acuerdo de Residencia Mercosur. De ahí que uno de los mayores aportes del libro sea el de realizar una propuesta de ciudadanía regional basada en una minuciosa revisión de lo ya alcanzado en procesos subregionales (CAN, MERCOSUR, CSM y UNASUR), bien sustentada con datos cuantitativos, y con una importante discusión teórica. Me gustaría resaltar tres motivos en favor de la definitiva adopción de un marco de derechos y obligaciones estable a través de una ciudadanía suramericana.

En primer lugar, el fortalecimiento del valor de la propia ciudadanía nacional. Indudablemente, la posibilidad de moverse libremente para trabajar, estudiar o simplemente residir en otros 11 países incrementa automáticamente el valor de ser nacional de uno de los 12 países de la región. De este modo, los gobiernos otorgan a sus ciudadanos un inestimable beneficio al ampliar exponencialmente sus posibilidades de desarrollo personal, cultural, laboral o familiar. Es esencial ver que el documento del Profesor Ramírez muestra con datos irrefutables cómo la movilidad y las migraciones en la región se dan en todas las direcciones. Dicho de otra manera, no hay país que no se beneficie del proceso pues todos cuentan con nacionales en los Estados limítrofes. Por otra parte, los porcentajes de migrantes sobre el total de las poblaciones nacionales en cada país son ciertamente bajos en comparación a otros países a nivel mundial. Por tanto, el concepto de reciprocidad adquiere un carácter admirable dado que todos los Estados y sus nacionales salen ganando de manera inmediata a través de la profundización de derechos para el ciudadano regional.

En segundo lugar, la perspectiva histórica. La ciudadanía regional, lejos de ser un proceso novedoso, se remonta al inicio del siglo

XIX, cuando los nuevos Estados crearon tres figuras jurídicas con distintos derechos y obligaciones: el nacional (y/o ciudadano), el extranjero, y el ciudadano regional. Dicho ciudadano regional fue fruto del trato privilegiado que las nuevas repúblicas, y en menor medida Brasil, otorgaron a las personas provenientes de Latino América. Esto se plasmó en innumerables acuerdos bilaterales y multilaterales, así como en leyes nacionales, incluyendo las propias Constituciones, que otorgaron diversos privilegios en cuanto a libre movilidad, igualdad de trato y acceso a la nacionalidad. El ciudadano regional se presentó así desde el inicio como una figura intermedia entre el nacional y el extranjero, alguien más cercano al primero que al segundo. Este proceso, si bien tuvo altibajos y retrocesos, se ha mantenido activo durante dos siglos a través de incontables instrumentos jurídicos. Por consiguiente, la construcción de una ciudadanía suramericana puede presentarse como la continuación de una evolución ya compartida a través de la voluntad de numerosos actores durante décadas.

En tercer lugar la perspectiva global. Efectivamente, la construcción de áreas de libre movimiento de personas a nivel regional no es un fenómeno aislado en Suramérica. Con diferentes grados de perfeccionamiento, estos espacios existen y se vienen desarrollando en África, los países resultantes de la antigua Unión Soviética, Centro América, el Caribe, Norteamérica, países del golfo Pérsico, Asia y, por supuesto, Europa como ejemplo más avanzado. Se estima que alrededor de 120 países a nivel mundial son parte de alguno de estos acuerdos. Históricamente, se ha tomado a Europa como modelo hegemónico a seguir. Sin embargo, la puesta en cuestión de la libre movilidad por algunos gobiernos del viejo continente, así como las diversas voces que se vienen alzando en favor de la reintroducción de controles en el espacio Schengen,

hace que sea aún más urgente el desarrollo de un modelo suramericano que tenga en cuenta las peculiaridades e idiosincrasias propias de la región. Paradójicamente, la construcción de una ciudadanía suramericana fortalecerá también a otros procesos a nivel mundial, incluyendo a la ciudadanía europea, dado que lo que era excepción se empezará a transformar en norma. Suramérica puede tomar la delantera frente a otros acuerdos de similar envergadura en diversos aspectos mencionados en el texto del Profesor Ramírez, tales como la inclusión de los residentes extracomunitarios como ciudadanos regionales. De este modo se evitaría el pernicioso resultado experimentado en Europa de tener ciudadanos de primera y de segunda categoría. Puede también romper definitivamente el binomio por el cual solo pueden desplazarse aquellos que sean actores económicos, yendo más allá de una ciudadanía meramente anclada en el mercado de trabajo como se está pensando desde UNASUR. Puede por último profundizar en el otorgamiento de derechos políticos a nivel nacional, algo nunca conseguido en Europa. De este modo, Suramérica podría convertirse en un modelo a seguir e imitar para innumerables procesos regionales, ponerse bajo los focos con una visión de la globalización en la que el individuo, el ciudadano, volviese a jugar un papel central, y tener en su mirada innovadora de la movilidad humana el elemento más potente de poder blando (*soft power*) a nivel mundial.

La construcción de una ciudadanía suramericana se transforma así en un importante elemento de mejora en la vida de más de 400 millones de personas, culmina con éxito el camino andado durante dos siglos, y posiciona a la región como ejemplo a nivel mundial. Los beneficios son potencialmente enormes pero también existen desafíos. Los derechos, una vez plasmados en un instrumento jurídico, han de interpretarse y ha de asegurarse también posteriormente su acceso efectivo a

los mismos. Cualquier acuerdo de ciudadanía suramericana tendrá que certificar mecanismos de interpretación homogénea de derechos, así como vías para que el individuo pueda reclamarlos ante las instancias correspondientes cuando estos puedan ser negados.

Por último, quisiera recordar que el primer acuerdo histórico a nivel regional fue firmado, siguiendo instrucciones de Simón Bolívar, por Perú y Colombia el 6 de julio de 1822. Su artículo 4 establecía que "los colombianos serán tenidos en el Perú por peruanos y estos en la República de Colombia por colombianos". Esperemos que seis años sean suficientes para poder celebrar en el 2022 la plena culminación de 200 años de ciudadanía suramericana. El libro aquí prologado jugará sin duda un papel central en la exitosa conclusión de este viaje en común.

Diego Acosta Arcarazo
Profesor de Derecho de Inmigración en la Universidad de Bristol, Reino Unido, e investigador visitante en la Universidad de Nueva York (NYU).

Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la movilidad intrarregional

Introducción.

Desde hace algún tiempo varios países, sobre todo del Sur, han cuestionado el manejo de las políticas y enfoques migratorios que implementan los principales países de recepción de migrantes, la mayoría radicados en el Norte. Las principales críticas son por la forma como son tratados y considerados los migrantes, sobre todo los "irregulares", respecto a necesidades trascendentales que van desde la falta de acceso a derechos básicos hasta la terminología con la que se suelen referir a los migrantes. Todo esto como parte de un paradigma que surge en la década de los noventa del siglo pasado que ve a la migración desde una perspectiva de pérdida o ganancia, bajo una mirada de costo-beneficio de corte utilitarista, conocida como *migration management,* (Ghosh, 2012) en la cual la solución a los problemas de la movilidad humana está en gestionar de manera adecuada; ordenar y administrar eficazmente los flujos migratorios basadas en las necesidades del mercado, con la errónea idea de que así, y solo así, ganamos todos.

Este enfoque que ha sido implementado en varios países conocido en la región con el nombre de *gestión internacional de las migraciones* o *gobernabilidad migratoria,* el cual se asienta en el discurso de la legitimidad, la cooperación y la eficacia (Mármora, 2004), ha sido cuestionado entre otras cosas porque sus políticas y programas se han centrado en gestionar la migración principalmente la migración irregular –mal llamada ilegal- desde una perspectiva de la "globalización del control" (Duvell, 2003) o como denomina Domenech (2010) desde el "control con rostro humano" a partir de un engranaje de tres elementos:

actores -sobre todo organismos internacionales[1]-, prácticas y discursos (Geinger y Pecoud 2010, 2012). Al no reconocer derechos a los migrantes se des humaniza, des politiza y en varios casos criminaliza el hecho migratorio, olvidando que las migraciones suelen responder principalmente a causas estructurales de desigualdades entre países del norte y sur; olvidando que detrás de cada migrante convertido en número, dato, o porcentaje (llamados desde el lenguaje técnico *stock migratorio*), hay un ser humano, una persona, un ciudadano que por algún motivo cruzó, de manera voluntaria o forzada, una frontera.

En la región suramericana desde inicios del nuevo siglo se ha intentado adoptar el enfoque de derechos que concibe a los migrantes como sujetos de derechos, como la base fundacional a partir de la cual construir las políticas migratorias tratando de alejarse —no sin complicaciones y tensiones— de miradas más securitistas que provenían del contexto de la Guerra Fría a nivel global y de regímenes dictatoriales a nivel regional que primó en la década de los setenta y ochenta del siglo XX, así como del enfoque de *migration management*. En efecto, si uno revisa varios de los nuevos marcos jurídicos en materia de migración elaborados en los países de la región puede percatarse de este giro hacia una ciudadanización de la política migratoria, hacia una política con enfoque de derechos (Domenech, 2008; Ramírez 2014).

También la región ha sido muy crítica con el tratamiento de los asuntos migratorios a escala global. Por un lado los países miembros de UNASUR fueron enfáticos en rechazar la política denominada Directiva de Retorno propuesta por la Unión Europa (Acosta, 2009),

1 Ver. Venturas (2015).

como ciertas leyes anti migrantes varias de ellas dictadas en Estados Unidos como la famosa Ley SB1070 de Arizona y las masivas deportaciones[2]. De igual manera surgieron críticas al tratamiento de la política migratoria que se dio en los Foros Globales de Migración, como en el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo realizado en Nueva York el 2013, por los intentos de marginar del debate los temas de derechos humanos, los asuntos sociales, culturales, entre otros (y seguir pensando solamente en términos de migración y desarrollo); así como por no discutir políticamente el tema, ni ver las causas estructurales que provocan las migraciones.[3]

Así, desde inicios del nuevo siglo, varios países de la región han sido críticos con la estrechez de las miradas al momento de analizar las migraciones internacionales sobre todo con aquellos que impulsan solamente el libre comercio de las mercancías y la movilidad de la 'fuerza de trabajo' principalmente calificada.

Todas estas críticas han ido a la par del debate de estos temas casa adentro, sustentado en el análisis de la migración intrarregional, en el que se ha planteado cinco pilares centrales: en primer lugar enfatizar el enfoque de derechos; en segundo lugar reconocer la importancia de la regularización migratoria; en tercer lugar entender la migración como un elemento central para la integración regional y fruto de esto plantear la libre movilidad dentro de Suramérica. En cuarto lugar, impulsar el tema de la inclusión social para las personas en movilidad, lo que implica acceso, en igualdad de condiciones, al derecho al trabajo, seguridad

2 Ver. Castañeda (2014).

3 Ver Declaración de Buenos Aires (2013).

social, salud, justicia, educación, vivienda, prestación social, entre otros. Y, finalmente, plantear el tema de la participación político-electoral como expansión de los derechos de las personas migrantes de la región. La concreción de estos pilares permitirá llegar a una plena ciudadanía suramericana ahora en construcción.

Llegar a una ciudadanía suramericana no pasa solamente por un tema de carácter jurídico sino también constituye un asunto político y sociocultural. Hay que construir nuevas configuraciones culturales que nos permitan 'jugar' con nuestras múltiples identidades, siempre cambiantes, desde lo local, nacional y regional. Pero evidentemente esto implica construir un proyecto hegemónico, una configuración cultural política, donde los Estados y las sociedades y también los organismos como UNASUR jueguen un rol clave en su capacidad de plantear nuevas clasificaciones sociales, un nuevo sentido de pertenencia y de ser 'nosotros'.

¿Cómo entender la noción de ciudadanía suramericana?; ¿cuáles han sido los avances y las miradas que se han desarrollado a nivel sub regional y regional?; ¿qué peso tiene la migración intrarregional dentro de los países miembros de la UNASUR?. Estas son algunas de las preguntas que nos planteamos en este estudio.

Este libro está dividido en cuatro secciones. En la primera de carácter conceptual se hace una revisión del concepto de ciudadanía y pertenencia. Se pasa revista a las discusiones teóricas que han surgido sobre todo como efecto de la globalización y las migraciones internacionales y se propone entender el concepto de ciudadanía suramericana, desde el principio de *ius domicile* y la noción de ciudadanía mixta.

El segundo capítulo hace una revisión de los espacios sub regionales multilaterales leídos en clave de migración donde se observa

que si bien se han dado políticas más favorables para migrantes regionales, incluso se llegó a definir como ciudadanos andinos (CAN) y ciudadanos mercosureños (Mercosur), el problema radica en que por lo general la libre movilidad es pensada desde una perspectiva económica laboral. Es decir, que la migración vinculada a la residencia definitiva en estos espacios está supeditada a la categoría laboral, al tener un trabajo y en muchos casos un trabajo con relación de dependencia como requisito previo para adquirir la residencia, quedando de esta manera excluidos aquellos trabajadores informales que cruzan fronteras y por su puesto aquellos que no son trabajadores. El capítulo cierra con lo abordado en esta materia dentro de UNASUR, concretamente dentro del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana y finaliza con una mención a la Conferencia Suramericana de Migraciones, primer espacio en la región –aunque no vinculante- de discusión de política migratoria.

El tercer capítulo, de corte cuantitativo, analiza los flujos migratorios intrarregionales analizando, por un lado, el espacio regional UNASUR visto como un todo y, por otro, lo que sucede país por país, donde se concluye que no existe ninguno que quede por fuera de los flujos migratorios intrarregionales, así como la importancia de la migración binacional y fronteriza en doble vía.

El cuarto capítulo, retoma y aglutina los principales subtemas que en materia de movilidad humana se han discutido tanto en la CAN, como en Mercosur y UNASUR para finalmente, presentar una propuesta de Acuerdo UNASUR Sobre Movilidad Humana, Residencia y Ciudadanía Suramericana, que impulsa la Secretaría General.

Una versión preliminar de este estudio se presentó a los países miembros de la Unión en la reunión del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana realizado en Montevideo en el mes de noviembre del 2015.

De igual manera avances de este estudio y discusiones en la materia, se presentaron en el Taller "La construcción de ciudadanía en procesos regionales -Balances y perspectivas en la Unión Europea y en América del Sur, realizado por PROMIRA-MIGPROSP el mes de mayo en Buenos Aires; en el "III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales", organizado por FLACSO el mes de agosto en la ciudad de Quito, y en el Simposio "Pensamiento desde el Sur", organizado por el Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín, en Buenos Aires, el mes de noviembre.

Mitad del Mundo, enero 2016

I. Visitando el concepto de ciudadanía.

A partir de una mirada que tiene como unidad de análisis a Suramérica, específicamente los espacios regionales multilaterales de discusión en materia de política migratoria y de los flujos migratorios que se dan en el territorio de la Unión de Naciones Suramericanas, en este trabajo analizamos el tema de la ciudadanía suramericana retomando la categoría de migración o movilidad intrarregional, entendida como los flujos y/o movimientos internacionales de personas en varias direcciones y por diferentes motivos que se dan dentro de un determinado espacio geográfico, en este caso dentro de la UNASUR, y a partir de un replanteamiento y discusión de la noción de ciudadanía.

Los Estados constituyen las geografías limitadas, los contenedores por donde se mueven los ciudadanos migrantes de la región en su objetivo de llegar a otro Estado. Por ciudadanos migrantes entendemos aquellas personas que —de manera voluntaria o forzada— viajan a algún país de la región con el ánimo de permanecer de manera estacional, temporal o permanente.

A todas las personas que cruzan una frontera con el ánimo de permanecer en el lugar de destino los consideramos migrantes; pero antes que migrantes debemos considerarlos como ciudadanos y, por supuesto, seres humanos. Ciudadanos-migrantes quienes al viajar se les reconocen —tanto en su trayecto como en su destino— una serie de derechos estipulados en las políticas y marcos normativos que los Estados han formulado a nivel multilateral, bilateral y unilateral; como así también, en compromisos asumidos en el plano internacional. De esta manera se debe reconocer la condición de 'ciudadanía' a los migrantes

regionales, más allá del reconocimiento que les otorga cada uno de los Estados-contenedores de origen y de la nacionalidad que tengan.

Este no es un debate nuevo. Pese a que algunos teóricos pronosticaban el desmantelamiento de los Estados, como efecto de la globalización, estos gozan de muy buena salud y actualmente el mundo mantiene una forma de ordenamiento dividido en países soberanos, el cual tiene como marco histórico relevante el tratado de Westfalia de 1648.

Lo que sí ha cambiado es la forma de pertenencia a dichos Estados como efecto de la globalización, y más específicamente de la migración que ha dado paso a cuestionar la visión clásica de que a cada territorio/Estado corresponde un pueblo/nación, al cual un gobierno/autoridad otorga derechos/obligaciones. Pensadores como el ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, hablan de que vivimos una "época de ciudadanía" para explicar la migración contemporánea y los efectos que esto ha traído a los Estados. Actualmente muchos Estados permiten a los migrantes reivindicar derechos, tener doble ciudadanía o afiliarse a varios sistemas políticos como reflejo de la pertenencia múltiple.

En efecto, desde finales de la década de los noventa del siglo pasado algunos teóricos empezaron hablar de "ciudadanía flexible" (Ong, 1999) utilizando el término con el objeto de mostrar que los cambios en las relaciones entre el Estado-nación y la economía global tienen efectos en los individuos, provocando complejos reajustes y modificaciones en sus identidades y adscripciones sociales, políticas y étnicas. La ciudadanía flexible se refiere a la lógica cultural de acumulación capitalista, viajes y reubicaciones que inducen a los sujetos a responder fluida y oportunamente a las condiciones político-económicas cambiantes.

Esto ha dado paso a que algunas personas tengan doble ciudadanía[4] o múltiple que les permite moverse con mayor facilidad por el mundo, cada vez más conectado.

Al igual que Ong, otros autores empezaron a tomar como unidad de análisis la categoría de ciudadanía para entender las dinámicas contemporáneas, muchas de ellas ligadas a la migración. Así se empezó hablar de "ciudadanía universal" (Young, 1989), "ciudadanía múltiple" (Held, 1995), "ciudadanía multicultural" (Kymlicka, 1995), "ciudadanía posnacional" (Soysal, 1994), "ciudadanía anidada" (Faist, 2001), "ciudadanía transnacional" (Bauböck, 2003), entre otros.[5]

¿Por qué el énfasis en los adjetivos calificativos y no en el sustantivo de ciudadanía? Mucha de la preocupación de estos autores proviene de cuestionarse el tema de los derechos de los migrantes, de los extranjeros, de los otros, en el país al que arriban; algo que también tiene un largo recorrido analítico desde que autores como Kant se refirieron al derecho a la hospitalidad en su ensayo *Sobre la paz perpetua* (1795). Tal preocupación por mantener el sustantivo intacto se debe a que esta categoría de ciudadanía es la que permite otorgar deberes y derechos no solo a "nosotros" sino a "los otros", independientemente del Estado-contenedor en que estemos viviendo. No es la categoría de persona,

4 La doble ciudadanía o ciudadanía dual se deriva sobre todo de la adquisición de la ciudadanía por nacimiento (de padres de distintas nacionalidades o de la combinación de la transmisión *ius sanguinis* por el Estado de origen y la adquisición *ius solis* en el Estado de residencia (Faist, 2015:37).

5 Algunos autores agrupan la literatura sobre el tema en los enfoques teóricos posnacionales, nacionales y transnacionales. Sobre las diferentes corrientes ver Bauböck (2003b), Faist (2015), Escobar (2015).

ni migrante, ni foráneo-residente, ni no-migrante, ni sujeto migrante[6] por señalar algunos de los términos más usados en el ámbito académico y político. La categoría que transforma a un ser humano en *persona legal* es el reconocimiento como ciudadano. Y este también es "un derecho de los otros" (Benhabib, 2004). Esto implica el reconocimiento formal y la extensión de derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a los ciudadanos migrantes intrarregionales. Si, parafraseando a Hannah Arendt, el tener nacionalidad y ciudadanía es el "derecho a tener derechos", creemos necesario, en un mundo cada vez más globalizado, seguir pensando y ampliando la categoría de ciudadanía más allá de las fronteras nacionales desde nuevos marcos teóricos y políticos.

Por eso la categoría de ciudadanía, como hemos señalado, tiene que ser revisitada a la luz del sistema-mundo en el que nos encontramos y a la luz de los nuevos procesos de integración que vive la región suramericana. Visto así, podemos retomar a Bauböck, quien desde la perspectiva transnacional[7] propone hablar de una *ciudadanía de intereses* según la cual a la par que los Estados se mantienen como entidades diferenciadas pueden reconocer los derechos a personas/poblaciones móviles (Bauböck, 2005).

6 En el ya clásico debate sociológico sobre actor y sujeto, cierta literatura y colegas de la región colocan al Estado y las instituciones como "actores" y a los migrantes como "sujetos" sin que se haya dado una mayor sustentación teórica al uso de dicho término (Feldman-Blanco *et. al.* 2011). Como nos recuerda Guerrero (2010), la categoría 'sujeto' ha sido un título que se ha usado históricamente para justificar subordinación y explotación como ocurría en el siglo XIX con los indígenas o negros. Actualmente el uso la categoría 'sujeto migrante' también puede ser leída bajo esta connotación de inferioridad, de otredad y de no-ciudadanos.

7 La cual ha definido como "las membresías superpuestas entre jurisdicciones territoriales separadas, que desdibujan, en cierta medida, sus fronteras políticas".

Para el caso de nuestro análisis se propone la noción de *ciudadanía mixta*, entendida esta como la membresía a diferentes niveles políticos: local, nacional y regional. Es a nivel local, municipal donde los migrantes tienen que enfrentarse al real acceso a servicios como vivienda, salud, educación etc.; es a nivel nacional donde los Estados, soberanos, tienen la capacidad para regular los flujos de bienes, capitales y personas; y es a nivel regional intergubernamental donde se tienen que dar una extensión y transnacionalización de los derechos al surgir nuevas entidades políticas y por ende nuevos actores políticos.

Así hay que entender la existencia de una membresías traslapada, que implica múltiples y cambiantes niveles[8] que se cubren entre sí. Y desde el nivel regional que aquí analizamos, implica construir los cimientos de una ciudadanía suramericana, pero esta no tiene que recaer solo en el nivel multilateral intergubernamental sino también a nivel de los actores nacionales, municipales y por su puesto de los propios ciudadanos migrantes, donde haya un fuerte intercambio y deliberación con la sociedad de acogida a partir de adhesiones e iteraciones democráticas[9]. De aquí la idea de plantear la noción de ciudadanía mixta para entender la construcción de una ciudadanía suramericana: mixtura de niveles, de actores e iteraciones.

8 En la línea que plantea Faist (2015) al utilizar la noción de ciudadanía anidada.

9 Por iteración democrática entiendo procesos complejos de argumentación, deliberación e intercambio público a través de los cuales se cuestionan y contextualizan, invocan y revocan, afirman y posicionan reivindicaciones y principios de derechos universalistas, tanto en las instituciones legales y políticas como en las asociaciones de la sociedad civil. Estos pueden darse en los cuerpos públicos "fuertes" de las legislaturas, el sistema judicial y el ejecutivo, así como en los entes públicos "débiles" de asociaciones de la sociedad de la sociedad civil y los medios" (Benhabib, 2004: 130).

Visto así, el objetivo de esta conceptualización y propuesta política es dar no solo lo que se conoce en el mundo de las relaciones internacionales como 'trato más favorable' a los migrantes intrarregionales, sino reconocer extensiva y progresivamente su condición de ciudadanos y ciudadanas en el territorio de algún país de UNASUR donde han decidido residir; es decir, reconocer su condición de con-ciudadanos, ciudadanos unasureños miembros del *demos suramericano* y, por lo tanto, con el derecho de tener trato igualitario.

Con esta manera de conceptualizar, estamos reconociendo a los Estados como actores centrales del hecho migratorio, que permiten los flujos poblacionales al interior de la UNASUR y que son responsables de las y los ciudadanos unasureños, no nacionales, que residen en sus países, superando de esta manera el *ius sanguinis* y *ius soli*[10] para caminar hacia el *ius domicile*; es decir reconocer una forma de pertenencia en virtud del lugar de residencia.

Al mirar con estos lentes nos alejamos de las miradas clásicas que otorgan a los individuos la calidad de ciudadanía ya sea porque la heredaron de sus progenitores o porque asumieron la del Estado que les vio nacer. ¿Qué más fortuito que heredar la nacionalidad y la ciudadanía por cualquiera de estas dos vías? La respuesta de la mayoría de Estados cuando se han visto enfrentados a población no nacional, o sea migrante, en líneas generales es aplicar políticas de asimilación y/o naturalización

10 En la mayoría de los países del continente americano (30 países) se aplica el criterio de *ius solis*. Para un análisis comparativo sobre adquisición y perdida de ciudadanía ver Vonk (2014).

como el único mecanismo para reconocer derechos y obligaciones. Es decir, transformar a un extranjero, a un "otro", en un "nosotros"; de ahí la categoría de 'nacionalizado' o 'naturalizado', pues de esta manera a ese migrante se lo convierte en un nacional.[11]

Por su parte, reconocer a partir del *ius domicile* la condición de conciudadanos a los no nacionales, a los migrantes intrarregionales, implica reconocer la capacidad de acción y elección de los individuos para ir de un Estado a otro; implica reconocer sus derechos en el lugar donde reside, implica que ese migrante intrarregional acepta y se somete al marco jurídico (incluidos los requisitos de residencia[12]) del Estado en el cual habita e implica que la sociedad local que lo acoge predique el principio de hospitalidad (de *philoxenia*[13]) y de inclusión social a los nuevos ciudadanos migrantes intrarregionales. Este enfoque otorga responsabilidades compartidas tanto a los Estados

11 Los defensores de este paradigma consideran que la naturalización es el último peldaño para la integración de los inmigrantes. Critican la posibilidad de tener doble nacionalidad porque creen que la lealtad es a un solo Estado y ven con preocupación los vínculos transnacionales de los migrantes. Al respecto ver Huntington (2004).

12 Cuando lo hace, ese ciudadano paga los impuestos, cuida de la seguridad local, interactúa con la población, enseñándola a partir de sus experiencias. En otras palabras contribuye y cumple deberes importantes para la sociedad. Esto hace que califique también a tener derechos.

13 Término utilizado por los antiguos griegos para significar la amistad hacia los extranjeros, hacia los recién llegados, la cual se consideraba la mayor virtud de un ciudadano griego (Ramírez, 2013). Kant entendía por hospitalidad "el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio del otro". Para una profundización sobre hospitalidad ver Penchaszadeh (2013).

(en sus diferentes niveles de gobierno), como a los migrantes regionales y a las sociedades de acogida.[14]

Este enfoque también intenta diferenciar entre ciudadanía y nacionalidad por lo general usado de manera intercambiable. Como han señalado algunos autores (Tamayo, 2005), hay que entender la obtención de la nacionalidad como un conjunto de requisitos formales y como cualidades legales de pertenencia a un Estado y la obtención de la ciudadanía como un conjunto de derechos.

En esta línea, vale la pena señalar que hay casos en que los migrantes no desean adquirir la nacionalidad del país de acogida -pese a la posibilidad en la mayoría de los países de la región de obtener doble nacionalidad[15]- motivados por cuestiones de identidad social (Pedroza 2015), así como también se reportan casos en que los Estados ven con preocupación el uso instrumental que algunos migrantes pueden hacer con la obtención de la nacionalidad vía naturalización.

La naturalización -también llamada adopción- hace referencia a la identidad nacional, y está en función de un nivel de pertenencia simbólica. La mayoría de las legislaciones de extranjería establecen procedimientos de naturalización que implican el aprendizaje de símbolos nacionales como el himno, banderas, el conocimiento de la lengua o la historia patria como mecanismos para la asimilación. Sin embargo, la experiencia de estos procedimientos se reduce en la mayoría de los casos a aprendizajes estratégicos, que no necesariamente confirman la existencia de lazos de identificación con las identidades de las sociedades de acogida. Por el contrario de los estudios realizados en esta materia hemos detectado que se hace un uso instrumental de la naturalización/adopción, pasando a un segundo plano el sentido pertenencia e identidad a la patria.[16]

Sea el motivo que fuese, no debe ser la nacionalización el único camino para la plena integración, sino otros como la ciudadanización política adquirida a través del *ius domicile*. De tal forma que la nacionalidad con la que una persona se sienta identificada, no afecte o limite la posibilidad de asumir una responsabilidad cívica (mediante el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones) que le comprometan con la vida pública y el interés colectivo de las personas que habitan en un determinado Estado dentro del demos suramericano.

Finalmente, así como se construyó al inicio de las repúblicas las identidades nacionales, hay que construir sentidos de pertenencia e identidad regional, suramericana. La identidad es una acción, no una

14 En dirección similar a la propuesta de Gibney (s/f) que al hablar de la obligación del Estado de conceder ciudadanía plantea tres principios: el principio de elección, el de sometimiento y el de inclusión social. Compartimos parcialmente su propuesta porque no en todos los casos la movilidad se basa en una elección de los migrantes (recordemos que hay migrantes forzados); de ahí que nuestra propuesta incorpora la acción y elección y, por otro lado, incluimos el principio de hospitalidad para alejarnos de las miradas utilitaristas señaladas anteriormente, que aceptan solo a aquellos migrantes que vienen a contribuir al desarrollo del país que los acoge (migración selectiva que discrimina entre migrantes 'beneficiosos' y 'no beneficiosos', donde solo a los primeros se les acepta e incluye socialmente).

15 En Suramérica solo en Paraguay no se reconoce la doble nacionalidad.

16 Cook-Martín (2015) en su etnografía sobre el caso de los argentinos también señala que la búsqueda de una segunda nacionalidad puede ser sobre todo una decisión táctica y práctica, lo cual no implica que no pueda desarrollarse una dimensión afectiva con este proceso. Sin embargo, para muchas de las personas que obtuvieron nacionalidad española o italiana la ven como un "simple papel" que no implica lazos afectivos o una identidad en particular. Muchas de estas reflexiones lo mantuve en Ecuador con mi colega Ahmed Correa cuando proponíamos incorporar el enfoque de la ciudadanización diferenciado de la naturalización en el proyecto de ley orgánica de movilidad humana que ahora se debate en la Asamblea Nacional.

condición ni algo que heredamos o que nos viene a priori. No se hereda el apego a la "pacha mama", ni a la patria. Tampoco se hereda el apego a la "patria grande". Se construye el y los sentido(s) de pertenencia(s) sea el nivel que fuera (local, nacional, regional, universal). De ahí la necesidad de construir un sentido de identidad suramericana, unasureña a través de procesos de socialización e iteración, pero empezando por tener fronteras porosas y un aperturismo segmentado para construir un demos suramericanos con nuevas y múltiples identidades y nuevos actores sociopolíticos,

> Si se quiere contrastar la tendencia de la ciudadanía a ubicarse como una condición duramente excluyente, es necesario trabajar para reabrir teórica y prácticamente el movimiento constituyente, mirando a la pertenencia no como un 'estatus legal', sino como una 'forma de identificación, un tipo de identidad política: algo que debe ser construido y que no está dado empíricamente. Los migrantes, con el simple hecho de su presencia en nuestras sociedades, constituyen un poderoso impulso para trabajar en este sentido (Mezzadra, 2005).

Así como a finales del siglo XIX y principios del XX los países de la región tuvieron políticas de aperturismo segmentado para favorecer la llegada principalmente de europeos. En el siglo XXI, si queremos apostar a una integración regional (necesaria para una inserción estratégica en el sistema mundo), tenemos que propiciar una libre movilidad y residencia, un aperturismo segmentado favoreciendo la migración intrarregional y la identificación sociocultural y política suramericana. Esto se ha planteado desde UNASUR y se está discutiendo en las mesas de diálogo entre los Estados Miembros para tener un acuerdo regional en materia de ciudadanía suramericana, dado que pensar la migración intrarregional implica pensar la integración política. Pero esta construcción democrática de la ciudadanía suramericana no solo es tarea de los gobiernos y organismos

internacionales, hay que involucrar a los parlamentos, gobiernos locales y movimientos sociales en este proceso.

* * *

Como se ha visto, reconocer la condición de ciudadanos a ciertos migrantes más allá de las fronteras y la posibilidad de libre movilidad y residencia no es nuevo, y ha sido debatido tanto a nivel teórico como político hace tiempo atrás. A nivel político y jurídico el caso más conocido es el de la Unión Europea que a través de la creación de una ciudadanía europea con el Tratado de Maastricht de 1993 y a través del espacio Schengen, ha creado dos regímenes jurídicos distintos: unos para los ciudadanos europeos y los miembros de sus familias, y otro para aquellos que son denominados como 'extracomunitarios' o 'ciudadanos de terceros países'".

En nuestro continente, de igual manera, en los espacios subregionales como la CAN y MERCOSUR se han dado políticas más favorables para ciudadanos andinos y mercosureños; En la mayoría de los casos han sido los asuntos económicos[17], las miradas utilitaristas, las que han dado paso al establecimiento de protocolos para la libre movilidad y reconocimiento de ciertos derechos como veremos a continuación.

17 Aparte de la CAN y MERCOSUR en CARICOM se mantiene este enfoque al permitir el libre movimiento de mano de obra especializada como, graduados universitarios, trabajadores de medios de divulgación, deportistas, artistas y músicos. En 2006 entró en vigor la Ley de Libre Movimiento de Factores, la cual representó un nuevo avance de los Estados miembros en su compromiso para la consolidación del Mercado Común de la CARICOM (Ver, SELA, 2015).También en otras regiones como en África existe la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), que establecieron el Protocolo Relativo a la Libre Circulación de Personas, Residencia y Establecimiento que permite entrar, salir, residir y establecer actividades económicas a las ciudadanos miembros de dichos países.

II. Los Espacios Regionales Multilaterales de discusión de ciudadanía regional

Aunque los debates políticos sobre la construcción de la ciudadanía postnacional o supranacional se suelen ubicar desde la segunda mitad del siglo XX y suelen considerar a la región europea como pionera, el tema en Suramérica tiene larga historia y se puede rastrear analizando constituciones, leyes y acuerdos bilaterales y multilaterales que vienen desde el siglo XIX y principios del XX (Acosta, 2015).

En efecto, al analizar el espacio andino en general y el de Ecuador en particular, Ramírez (2012) plantea que en los inicios de la República prevaleció un enfoque de aperturismo segmentado en la política migratoria en el cual los inmigrantes de la región andina tuvieron algunos privilegios; e incluso en una época Ecuador, a partir del decreto del 25 de noviembre de 1867, reconoció como ciudadanos de la República a personas provenientes de Colombia, Perú, Venezuela y Chile. Años después, otro decreto, del 3 de diciembre de 1895, dispuso que pueden ser concejales municipales los extranjeros radicados en Ecuador, lo que implica reconocimiento de derechos políticos a nivel local. Dichas políticas de aperturismo para personas de la región también se dio en Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia en el siglo XIX.[18]

También vale resaltar como antecedente el *Acuerdo sobre Cónsules* firmado en 1911, el cual facultó a funcionarios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, residentes en terceros países, para que pue-

18 Agradezco a Diego Acosta por este señalamiento.

dan hacer uso de sus atribuciones a favor de los ciudadanos de dichos países que no tuvieran cónsul en el mismo lugar.[19] Este acuerdo constituye el primer hito en materia migratoria y de cooperación de carácter multilateral del que se tenga registro en la región andina —que posteriormente pasaría a formar la Comunidad Andina de Naciones—

2.1 Comunidad Andina de Naciones

En el año 1973 los países miembros de la CAN (Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Chile) firmaron el Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio-Laboral, que partía de la premisa de que el desarrollo de los pueblos andinos se podía fortalecer mediante la activa participación de los trabajadores y los empleadores en el proceso de integración subregional. En su art. 3 indicaba que los gobiernos tenían que conceder atención prioritaria, entre otros aspectos, "al establecimiento de un régimen que facilite la movilidad de mano de obra en la subregión"; y, en el art. 4, se acordó "procurar la adopción de normas básicas de protección de los trabajadores migrantes". Todo esto con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en los países del Grupo Andino. Este convenio fue la base para la futura elaboración de la Decisión 116, Instrumento Andino de Migración Laboral aprobada en 1977, el cual otorgaba preferencias a los trabajadores migrantes provenientes de los países andinos. Algunos de sus artículos y disposiciones merecen ser resaltados:

19 El tema de la protección consular ya se viene discutiendo en la región desde la Convención Consular entre Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada, efectuada en Lima el 8 de febrero de 1848 (art. 4). En dicha Convención se introdujo sólo como una mera posibilidad pero es el primer antecedente en la región y quizá el primero a nivel mundial (Acosta, 2015).

- Los países miembros no obstaculizarán la entrada o salida de trabajadores migrantes (art. 4).

- Las oficinas de migración laboral (dependencias de los Ministerios de Trabajo de cada uno de los países) ejecutarán la política migratoria laboral de su respectivo país (art. 7a).

- No podrá haber discriminación alguna en el empleo de los trabajadores migrantes en razón de sexo, raza, religión o nacionalidad. El trabajador migrante y su familia tendrán los mismos derechos que los nacionales en lo que respecta a educación, vivienda, salud y seguridad social (arts. 13 y 14).

- Los Países Miembros adoptarán previsiones tendientes a facilitar la regularización de la situación de los indocumentados. El país de inmigración concederá documentos que autoricen la permanencia y actividades en su territorio a los trabajadores migrantes indocumentados. El indocumentado que se presenta en demanda de documentación a las oficinas correspondientes no podrá ser expulsado durante el lapso que dure su trámite y podrá continuar trabajando (arts. 27, 28, 29).

Como se observa, no solo se planteaba un trato igualitario y no discriminatorio a todos los trabajadores migrantes pertenecientes a la región andina, quienes tenían preferencia con respecto a otros extranjeros, sino que también se daba facilidades de entrada, de salida, de permanencia; pero sobre todo es digno de rescatar que los asuntos concernientes a la migración laboral quedaban en manos de los ministerios del trabajo, a través de las oficinas de migración laboral y no de los ministerios del interior, como sucede actualmente en la mayoría de los países. Además,

se establecieron procesos de regularización para aquellos que se encuentren indocumentados[20].

Dicho acuerdo posteriormente fue remplazado por la decisión 545 (de junio del 2003), la cual tiene varios elementos que fueron modificados y la volvieron más restringida. En primer lugar, en los considerandos de la 545 se remarca que la libre circulación de personas es necesaria para el establecimiento del "mercado común andino". Se indica que hay que crear las condiciones "para que a la libre circulación de bienes se añada la libre circulación de servicios, capitales y personas en la subregión".

En segundo lugar, se indica que el objeto de dicho instrumento es establecer normas para la progresiva y gradual libre circulación y permanencia de personas andinas con finales laborales bajo relación de dependencia. De esta manera cambia la noción de trabajador migrante: si la decisión 116 se lo definía como "todo nacional de un país miembro que se traslade al territorio de otro País Miembro con el objeto de prestar servicios personales subordinados", en la Decisión 545 se define como "el nacional de un País miembro que se traslada a otro País miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea de forma temporal o permanente"[21]. De esta manera la nueva normativa habla específicamente de trabajadores en relación de dependencia, excluyendo a todas las otras categorías existentes.

20 Según Stuhldreher (2006) "aunque la voluntad política apuntaba a enfocar la movilidad de los trabajadores a través de la homogeneización de las reglas vigentes y la generalización del principio general de igualdad de trato, el instrumento 116 no se condijo con las condiciones económicas, sociales y políticas existentes, lo que determinó su inaplicabilidad.

21 Mientras en la 116 se establecieron tres categorías: trabajador calificado, fronterizo y temporal; en la 545 se habla de trabajador con desplazamiento individual, trabajador de empresa, temporal y fronterizo.

Por otro lado, se indica que quedan excluidos de dicho acuerdo, "las personas que trabajan en la administración pública y aquellas actividades contrarias a la moral, a la preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas, y a los intereses esenciales de la seguridad nacional" (art. 2). Como se ve, cambia el espíritu de la libre circulación de personas en la subregión, no solo porque esta se entiende como un mecanismo necesario para la implementación de un mercado común andino, es decir prevalecen los asuntos comerciales, sino también porque se limita a trabajadores en una sola categoría (en relación de dependencia), empiezan a surgir elementos discriminatorios y subjetivos (actividades contrarias a la moral, a la salud, a la vida) y surgen las miradas securitistas y de control. Sobre este último aspecto cabe indicar que la categoría y todo el articulado sobre trabajadores migrantes indocumentados que estipulaba la decisión 116 fueron eliminados[22].

Para aquellos trabajadores migrantes bajo relación de dependencia que pueden beneficiarse de esta decisión, se les otorga igualdad de trato que los nacionales, derecho a sindicalización, a negociación colectiva, acceso a sistemas de seguridad; y se amplía la libre movilidad para su familia que incluye tanto "la pareja como a los hijos menores de edad, a los mayores solteros en condición de discapacidad y a sus ascendientes y dependientes".

Esto queda ratificado y reforzado en la Decisión 583, "Instrumento Andino de Seguridad Social", en la cual se enfatiza la importancia de garantizar los derechos sociales a los migrantes laborales a nivel andi-

22 En la Decisión 545 se indica —en la transitoria cuarta— que los Países Miembros adoptarán previsiones tendientes a facilitar la regularización de la situación migratoria de los trabajadores nacionales andinos que se encuentran en situación irregular que hayan migrado con anterioridad a la vigencia de dicha decisión.

no, así como a sus beneficiarios, quienes tendrán los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que los nacionales (art. 5), es decir, igualdad de trato.

Algo que es necesario visualizar es que la decisión 583 introduce la categoría de "migrante laboral", para referirse a "toda persona que se haya trasladado del territorio de un País Miembro a otro, independientemente de su nacionalidad o de su condición de trabajador dependiente o independiente. Esta definición es más abarcadora que la señalada en la 545, ya que no contempla el requisito de dependencia.

Finalmente, la Decisión 584, "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo", introduce la categoría de "trabajo decente": el cual debe garantizar, entre otras cosas, la protección de la seguridad y la salud en el ámbito laboral. Se establece una serie de políticas de prevención de riesgos laborales (arts. 4-10) y una política de gestión de seguridad y salud en los centros de trabajo (arts. 11-17). También se establece una serie de obligaciones para los empleadores.

En resumen, desde la CAN se ha elaborado decisiones en materia migratoria que condujeron al Consejo de Presidentes a inicios del siglo XXI a manifestar la importancia de la "libre circulación de personas" como un objetivo que sería implementado de manera gradual. En efecto, si revisamos las decisiones de la CAN (que tienen rango superior a las legislaciones nacionales)[23], se observa que la mayoría se efectuaron en el primer lustro del nuevo siglo:

23 Las decisiones, las normas jurídicas, aprobadas en el marco de la CAN no necesitan ser ratificadas por el órgano legislativo de cada país miembro ya que son de carácter supranacional. Y, cuando hay contradicciones con las normas legales nacionales, prevalece la decisión de la CAN. Para un análisis detallado ver RAE -Jurisprudencia (2010).

Decisiones de la CAN en materia migratoria

Temas tratados en las decisiones vinculadas con migración	Decisión	Año
Tarjeta Andina de Migración	397	1996
Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina	501	2001
Centros Binacionales de Atención en Frontera en la Comunidad Andina	502	2001
Reconocimiento de documentos nacionales de identificación	503	2001
Creación del Pasaporte Andino	504	2001
Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros	526	2002
Instrumento Andino de Migración Laboral	545	2003
Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios	548	2003
Instrumento Andino de Seguridad Social	583	2004
Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo	584	2004
Estatuto Andino de Movilidad Humana	1343	2015

Fuente: Comunidad Andina de Naciones
Elaboración: Propia.

A esta normativa hay que sumar el surgimiento de diferentes espacios y comités dentro de la CAN que se han creado para tratar el tema migratorio tales como: Comités Andinos de Autoridades de Migración (CAAM, 1994), el Subcomité de Autoridades de Migración Laboral (2004), el Comité Andino de Expertos en Estadísticas Migratorias, el Programa Migración y Trabajo (2008); y el Foro Andino de

Migraciones (que reemplazó al CAAM) que inició en Quito en el 2008 y cuyo principal resultado fue la elaboración del Plan Andino de Desarrollo Humano para las migraciones (aún no aprobado) y el reciente Estatuto Andino de Movilidad Humana aprobado por el Parlamento Andino el 2015. Algunos autores consideran que:

> Luego de más de cuatro décadas de vigencia del proceso andino de integración, la comprobación del surgimiento de nuevos temas y la posibilidad de su tratamiento bajo los parámetros institucionales y comunitarios establecidos pone de manifiesto la renovada fortaleza con la que se puede visualizar el futuro de este espacio de integración, especialmente en la consolidación de un concepto como la ciudadanía andina, elemento fundamental para articular el sentido de pertenencia y acción de la población con todo lo alcanzado en estos años de vigencia del Acuerdo de Cartagena (Mendoza, 2010).

Todos estos acuerdos y espacios creados en la CAN en materia de migración vinieron a la par de una reflexión muy interesante, orientado a construir efectivamente una identidad y ciudadanía comunitaria andina, una ciudadanía de carácter supranacional.

En primer lugar se elaboraron y aprobaron varias decisiones para eliminar cualquier tipo de visa consular y permitir la libre circulación de ciudadanos andinos mediante la sola presentación del documento nacional de identificación (Decisión 503); y también se crearon ventanillas especiales de entrada en aeropuertos para personas pertenecientes a Países Miembros (Decisión 526). Posteriormente, se creó el Pasaporte Andino, el cual, como se indica en los considerandos, "coadyuvará a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los países miembros" (Decisión 504)[24].

24 Ecuador, Perú y Bolivia implementaron el pasaporte andino; no así Colombia.

Es necesario resaltar que en estas decisiones (503 y 504) se lee reiteradamente las nociones de libre circulación, identidad andina, cohesión comunitaria; son categorías utilizadas, como ya lo hemos dicho, como un paso previo para una meta mayor de la CAN, que es la constitución del mercado común andino.

Dentro de este elemento de cohesión e integración comunitaria una preocupación central han sido las zonas de frontera, que son un elemento fundamental en los sistemas de integración regional. En efecto, la Decisión 501, "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina", tiene como fin impulsar, a través de planes, programas o proyectos, el desarrollo y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con cada uno de ellos (art. 1).

En las ZIF se promueve el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como la armonización y simplificación de los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios (art. 4a); también se pretende flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías servicios y vehículos (art. 5c); y establecer o perfeccionar, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías, a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos (art. 9d).

Por otro lado, según la Decisión 502 se determina la creación de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), que consisten en un conjunto de instalaciones que se localizan en una porción de territorio de un país Miembro o de dos países Miembros colindantes, aledaños a un paso de frontera, que incluyen las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación de servicios

de control integrado de flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y donde se brindan servicios complementarios de facilitación y atención al usuario (art.1)[25].

Estas últimas Decisiones son importantes de resaltar si consideramos las dinámicas que tienen todas las zonas de frontera, entendidas estas como espacios geográficos que tienen líneas imaginarias que dividen a los Estados. Las dinámicas en zonas de frontera implican pasos cotidianos de un lado al otro. De hecho, mucha de la movilidad en la región es fronteriza, y de ahí la importancia de seguir avanzando en esta materia.

El Estatuto Andino de Movilidad Humana

Todo este trabajo y reflexiones realizadas al iniciar el siglo han dado como resultado una nueva Decisión (1.343) aprobada por el Parlamento Andino y denominada "Estatuto Andino de Movilidad Humana". Dicho Estatuto fue presentado y discutido en el IV Foro Andino de Migraciones celebrado en Bogotá en mayo del 2013, el cual tiene como objetivo "regular las relaciones entre los Estados Miembros de la Comunidad Andina con los ciudadanos andinos en cuanto al ejercicio de los derechos de movilidad humana, permanencia y circulación dentro de la región andina, enfocándose en la protección y garantía de los derechos de las personas, sin discriminación de ninguna naturaleza" (art. 1).

25 Hay CEBAF en las fronteras de Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú. Se empezó a construir un CEBAF en la frontera Perú-Bolivia (en el desaguadero) que se espera inaugurar en junio del 2016.

Al respecto vale la pena mencionar algunos detalles. En primer lugar el cambio del término 'migración' por 'movilidad humana'[26], y la definición con este término de "los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para trasladarse a un sitio diferente al de su residencia habitual. Se incluye los procesos de emigración, inmigración, retorno, solicitud de asilo y protección internacional, desplazamientos internos y reasentamientos". Dicho concepto de movilidad humana ha penetrado en el ámbito internacional suramericano desplazando al concepto de migración.

Por otro lado, los considerandos de dicha Decisión se orientan por el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad, reconociendo varias falencias de los Estados Partes como la no armonización legislativa, la existencia de discriminación a los migrantes (por ejemplo la exigencia del pasado judicial para tener acceso a ciertos derechos), la dificultad real del ejercicio pleno de los derechos de libre movilidad o del principio de ciudadanía andina. Resulta muy interesante esta autocrítica realizada por los Estados Miembros de la CAN, poco común en este tipo de documentos multilaterales —donde se suelen resaltar las 'buenas prácticas' y no las 'malas'—.

Y, en tercer lugar, el Estatuto vuelve a colocar en la mesa el concepto de "ciudadanía andina". Desde el Preámbulo se menciona la "reiterada voluntad de los países andinos de cooperar para la conformación y consolidación de la ciudadanía andina y suramericana, por medio de la cual se propenderá por la garantía del trato igualitario para todos los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación". Se define como ciu-

26 Concepto que Ecuador incorporó en el 2008 en la Constitución de la República.

dadano andino a "la persona nacional (por nacimiento o por adopción) de uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina" (art. 2). De esta manera cualquier/toda persona con nacionalidad colombiana, ecuatoriana, peruana o boliviana es ciudadana andina.

En todo el Estatuto se usa esta categoría de ciudadana y ciudadano andino que busca otorgar derechos (cap. 2), se recuerdan los deberes y obligaciones (cap. 3), así como las facilidades para la movilidad, circulación y permanencia (cap. 4). Si bien no hay una discusión conceptual sobre esta categoría, es empleada desde una perspectiva jurídica (derechos y obligaciones) y se presentan mecanismos para que los miembros de Estados pertenecientes a la CAN usen mecanismos de identificación (pasaporte andino).

En relación a los requisitos para residir, ya sea temporal o permanente, en el estatuto andino se vuelve a colocar la presentación de justificativos que acrediten la solvencia económica (art. 41c y 44d), algo que como veremos más adelante en el Acuerdo de Mercosur, que también aplican los países andinos, no se pide para otorgar residencia temporal.

Pero quizá el tema más grave de dicho estatuto es en relación al acceso a la salud para los ciudadanos andinos. El artículo 14 señala que: "Los migrantes tendrán derecho a atención médica de *urgencias* … Las instituciones de salud, sean públicas o privadas, no podrán negarse o limitarse a prestar los servicios de *urgencia* requeridos a causa de la situación administrativa irregular de la persona" (énfasis mío). Limitar el acceso a servicios de salud solo en casos de emergencias no solo es un limitante sino un retroceso en cuanto al principio de igualdad de trato establecido en algunas normas internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Culturales y Económicos, así como en la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorias y de sus familiares, firmados por todos los países miembros de la CAN.

Finalmente, un tema no menor es el concerniente a los asuntos extra comunitarios. Como recordamos, a inicios del nuevo siglo fuimos testigos del incremento de los flujos migratorios trasatlánticos desde los países andinos especialmente hacia Europa (España e Italia). Dicho aumento se dio a la par del endurecimiento de las políticas migratorias en los principales países de recepción, tanto en Europa como en Estados Unidos.

Ante esta realidad, y para proteger a los ciudadanos andinos que se encuentran fuera de la región, se estipuló en el año 2003 la Decisión 548 que tiene como objetivo establecer un mecanismo de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios, en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen (art. 2).

Como se señaló al inicio de este acápite esta decisión, perfectamente entendible en la coyuntura actual, tiene un antecedente histórico de hace un siglo atrás, cuando en 1911 los países de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron el *Acuerdo sobre Cónsules* en el cual se facultó a que los cónsules de los países de la región residentes en terceros, puedan hacer uso de sus atribuciones a favor de los ciudadanos de los otros países andinos que no tuvieran cónsul en el mismo lugar.

La Decisión 548 plantea una serie de considerandos dignos de rescatar, que no aparecen en las otras decisiones analizadas anteriormente, como poner a la persona humana como el fin supremo de la so-

ciedad e indicar que los Estados deben adoptar medidas que garanticen su bienestar.

También incluye los pronunciamientos realizados en la Carta Andina de Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre la necesidad de promover y proteger los derechos de los migrantes y sus familiares, así como lo estipulado en la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino sobre "anudar esfuerzos para defender a los nacionales de los países andinos que se encuentran en el exterior, en aquellas situaciones que se vean afectados los derechos humanos, garantías individuales o normas laborales internacionales, así como combatir manifestaciones de racismos o xenofobia que puedan presentarse".

De esta manera, el tema de la protección de derechos aparece como elemento central justificativo para crear la Decisión 548. Al hacer un análisis detallado de esta decisión se observan varios principios (solidaridad, defensa y promoción de derechos) y acciones que facultan a los cónsules a favor de las y los ciudadanos andinos, incluidas aquellas tendientes a "promover políticas migratorias para la regularización de la situación migratoria de los nacionales de los países andinos" (art.5)[27]. Pero sobre todo una de las mayores virtudes de dicha decisión es que impulsa efectivamente la concreción de una ciudadanía comunitaria andina. Como indica Mendoza:

> …cuando el ciudadano comunitario se encuentra por fuera de las fronteras de los países miembros, o sea en el ámbito extra comunitario, quizá el mecanismo más emblemático de esta ciudadanía (andina) queda representado por la posibilidad de recibir asistencia y protección en cualquier Consulado de otro País Miembro de la CAN al que pueda acudir en casos de especial necesidad (Mendoza, 2010: 1).

27 Protección, orientación jurídica legal, gestionar asistencia material y de salud, velar por el bienestar y las condiciones adecuadas en caso de detención. Podrán representarlos ante tribunales o autoridades del Estado receptor, otorgar salvoconductos, entre otras (ver Decisión 548, art. 7).

De esta manera, lo que se ha avanzado en la construcción de un sentido de pertenencia comunitaria andina (intracomunitaria y extracomunitaria) y en las normativas y acciones que se han concretado, nos permite a nivel teórico superar la visión clásica de ciudadanía y Estado como contenedor único y exclusivo de la misma.

La CAN ha visto afectada su intensidad como espacio multilateral a partir sobre todo de tres eventos: la salida de Venezuela en el 2006; el mandato de los Presidentes de la región, al iniciar la segunda década de este siglo, de empezar una reingeniería institucional debido a la excesiva burocracia[28]; y sobre todo por el surgimiento de UNASUR a finales de la primera década como nuevo espacio de integración regional.

De todos modos hay que resaltar el rol pionero en materia de ciudadanía más allá de las fronteras patrias que se dio en el seno de la CAN, entre otros temas, del cual también se alimenta la Unión de Naciones Suramericanas; espacio que nació con la propuesta de incorporar los avances de otros espacios subregionales, lo cual se convierte en una oportunidad para su fortalecimiento.

28 A manera de ejemplo, "para el pleno cumplimiento de la Decisión 545 debe aprobarse su reglamento por parte de la SG de la CAN, previa opinión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y del Comité Andino de Autoridades de Migración, en consulta con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El reglamento continúa en su fase de discusión técnica" (Artola, 2015: 14)

Sin embargo, si bien se puede resaltar que dentro de la CAN se dieron los primeros pasos ya en la década de los setenta a partir del Convenio Simón Rodríguez, lo que nunca pudo hacer la CAN es romper con la tríada "trabajo, migración y residencia". La migración, o para ser más específicos la migración vinculada a la residencia en el espacio andino, está supeditada a la categoría laboral y la solvencia económica incluso en el reciente Estatuto Andino. Y como vimos, vinculada específicamente a un trabajo formal con relación de dependencia, quedando de esta manera excluidos aquellos trabajadores informales que cruzan fronteras, y por supuesto aquellos que no son trabajadores.

Como hemos visto, es la categoría laboral la que dio paso a algunas decisiones que permiten la "libre movilidad y residencia" al interior de la región; algo que es necesario superar al momento de pensar en un concepto más integral de ciudadanía suramericana. Tema que, de manera parcial, sí se hizo desde Mercosur.

2.2 Mercosur[29]

El Mercado Común del Sur (Mercosur) nace en 1991 como una respuesta económica de integración regional bajo el Tratado de Asunción suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde la creación de Mercosur se previó que el Tratado quede abierto para la adhesión de los demás países miembros de la ALADI. Por lo que posteriormente se adhieren Venezuela (2006) y Bolivia (2012)[30]. Además de los Estados Partes, el Mercosur tiene como Estados asociados a Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam y Perú.

29 Parte de esta sección es tomada del estudio de Ramírez, Ceja y Coloma (2015).

30 Para que Bolivia sea Estado Miembro Pleno falta la ratificación de los parlamentos de Brasil y Paraguay.

Mercosur pretendía lograr una adecuada inserción económica internacional para sus países, considerando que esta debía ser alcanzada bajo la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía (Mercosur, 1991), comenzando por la libre circulación de bienes y servicios y la adopción de un arancel externo común.

En efecto, a partir de la década de los noventa con la aceleración del proceso de mundialización del capitalismo, los Estados se enfrentaron a nuevos reajustes económicos que en algunos casos dieron paso a respuestas regionales. Al mismo tiempo, en otras latitudes se consolidaban grandes proyectos económicos, que "desde arriba" buscaban trazar rutas de desarrollo para América Latina, como el Consenso de Washington —que promovía una serie de reformas para los países en desarrollo—, los antecedentes de lo que posteriormente sería la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Iniciativa para las Américas, proyecto impulsado por el presidente de los Estados Unidos, George Bush, que promovía el libre comercio, inversión extranjera y reducción de la deuda externa.

A mediados de los 90, a partir del Protocolo de Ouro Preto (1994), se redefine el Mercosur como una unión aduanera, con zonas de preferencia arancelaria, ratificando los elementos comerciales como el centro de los procesos de integración mercosureña. Asimismo se desarrolla su institucionalidad, donde los temas sociales solo son incorporados como subsidiarios de los económicos.

Sin embargo, la crisis económica de finales del siglo XX en la región particularmente en Argentina y Uruguay—, las alternancias de gobierno, el rechazo popular masivo a los intentos de Estados Unidos de imponer el ALCA, así como el papel que la República Bolivariana de Venezuela comenzó a jugar en la región, y el estancamiento en varios de los postulados de Mercosur desde 1998, posibilitó el replanteamiento de dicho mercado común, ya no solo con miras a lo económico sino también con injerencia en el ámbito político y social (Bizzozero, 2011). Un ejemplo de ello es la Declaración Sociolaboral del Mercosur emitida en 1998, y que entre otras cosas postulaba lo siguiente:

1. Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes.
2. Las personas con discapacidades físicas o mentales serán tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral.
3. Los Estados Partes se comprometen a garantizar, a través de la normativa y prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.
4. 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" (Mercosur, 1998).

Esta inclusión de lo social en la agenda del Mercosur se vuelve más evidente a partir del año 2000, con medidas sociales que trascienden lo laboral, desarrollando toda una estructura institucional con el objetivo de profundizar la dimensión social en el Mercosur. Prueba de ello son la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social en el 2000, la creación del Instituto Social del Mercosur en el 2007 y la Aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur en el 2008 (Briceño, 2013). Así como la creación del Parlamento del Mercosur, el 6 de diciembre de 2006, como órgano representativo de los ciudadanos de los Estados Partes.

El Mercosur ha generado más de 300 foros de negociación en las más diversas áreas, los cuales se integran por representantes de cada país miembro y promueven iniciativas para ser consideradas por los órganos decisorios (Mercosur, 2015). Además, el Mercosur ha creado distintos organismos de carácter permanente entre los que se encuentran el Alto Representante General del Mercosur, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Instituto de Políticas Públicas en Derecho Humanos (IPPDH), el Instituto Social del Mercosur (ISM), el Parlamento del Mercosur (PARLASUR), la Secretaría del Mercosur (SM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS).

Desde sus orígenes el Mercosur fue concebido como un espacio de "naturaleza intergubernamental, no un régimen basado en la idea de supranacionalidad" (Modolo, 2012); lo que implica que las decisiones del pleno deben ser tomadas por consenso por los miembros pero no necesariamente ingresan en la agenda inmediata de cada país soberano. A diferencia de la CAN, al no existir una jurisdicción comunitaria que organice el espíritu legal de los acuerdos, estos pueden tener diferentes

alcances e interpretaciones —de acuerdo al cuerpo legal de cada país— a las que originalmente inspiraron su creación.

De esta manera, al iniciar el nuevo siglo Mercosur amplía su espectro de intervención, pensando ya no solo temas económicos, sino también políticos y sociales, colocando nociones como ciudadanía mercosureña (Decisión 64), igualdad de derechos, acceso y libre movilidad como un elemento necesario para la integración regional.

Como se indicó anteriormente, el Mercado Común del Sur surge a inicios de los noventa y constituye un proceso subregional que desde sus orígenes tuvo como objetivo la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus miembros, en el contexto del auge de la ideología neoliberal que buscaba reducir las trabas al libre comercio.

Tal como ocurrió con la CAN es a partir del vínculo entre los temas comerciales y laborales que se introducen posteriormente los asuntos migratorios a partir de la creación, en 1995, del sub grupo de Trabajo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT10). A finales de esa década (1998) se firma la ya nombrada Declaración Sociolaboral del Mercosur.

Si bien el poner trato igualitario para nacionales y mercosureños constituyó un paso importante, fue a inicios del nuevo siglo —con la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el 2000— que se expresó la necesidad de profundizar la dimensión social en el proceso de integración mercosureño, que entre otras medidas hacían alusión al tema migratorio (Modolo, 2012). De esta manera se introduce los temas sociales como complemento a los temas económicos y se empieza a tratar los temas migratorios. El avance más notorio en este

espacio fue la aprobación en el 2002 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y asociados y la aprobación del Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía Mercosur en el 2010 (que analizaremos en detalle más adelante) que permitió, con trámites relativamente sencillos, residir en algún país miembro y un mayor acercamiento al concepto de ciudadanía suramericana.

Otro de los hitos en temas migratorios fue la creación del Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza creado en el 2002; creación de la visa Mercosur en el 2003; la declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del 2004; la creación del Foro Especializado Migratorio (FEM) que empezó a funcionar en el 2004; la aprobación de un Programa de Movilidad Humana en temas de Educación Superior en el 2008; y en una reunión del SGT10 del 2013 donde se aprobó el Plan Regional de Movilidad Laboral[31].

Toda esta institucionalidad e implementación de normativa en materia migratoria ha dado paso a un cambio de enfoque superando viejos matices de carácter restrictivo, tal como se observa en la Declaración de Principios Migratorios, donde se planteó la importancia de los migrantes para los Estados, la necesidad de fortalecer iniciativas para facilitar y regularizar los flujos migratorios intrarregionales; asegurar el respeto a los derechos humanos; destacar la importancia de la reunificación familiar, condenar prácticas de xenofobia, deportaciones en masa o detenciones sin respaldo legal, entre otras. Así:

31 Para un análisis más detallado ver Artola (2015).

> En el Mercosur, se estaría gestando una visión menos restrictiva de la migración. Los autores concluyen que no existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional, sino que se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos, como lo son migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, derechos humanos, etc. Todo ello en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas (Novick, 2005).

Sin embargo, no hay que olvidar que los asuntos migratorios cobran mayor protagonismo cuando se evidenció un problema socio-laboral en los acuerdos comerciales que se empezaban a implementar. De todos modos es necesario resaltar que la movilidad humana se ha fortalecido en la agenda regional del Mercosur como un tema político y de derechos que ha sido impulsado tanto por los gobiernos como por la sociedad civil[32]. En el marco de esta perspectiva, se podría mencionar que los "acuerdos multilaterales de seguridad social, así como los de residencia, son dos buenos ejemplos del cúmulo de luchas ciudadanas y laborales por incluir mecanismos transnacionales para la vigencia de derechos fundamentales de los migrantes" (FLACSO-Uruguay, 2010; Mejía, 2015). Esto ha dado paso no solo a la revisión de normativa jurídica, actualizando las leyes migratorias en algunos países, sino que también ha conducido a repensar temas de libre movilidad y de ciudadanía de Mercosur.

Con la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia, parecía lógico preguntarse sobre el reconocimiento del principio de la libre circulación, por lo que el 16 de diciembre de 2010 en Foz de Iguazú, el

32 Lo cual no implica que el enfoque de control y vigilancia ha desparecido.

Consejo del Mercado Común aprueba el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur y su Plan de Acción, señalando que "es necesario consolidar un conjunto de derecho fundamentales y beneficios a favor de los nacionales de los Estados Partes del Mercosur y establecer un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur" (Mercosur, 2010). El Plan de Acción contempla la conformación progresiva que tendrá que estar consolidado en el 2021, para el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. Se añade en el artículo 2 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 del Mercosur y se conformará en base, entre otros, a los siguientes objetivos oportunamente trazados en los Tratados Fundacionales del Mercosur y en la normativa derivada:
>
> - Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.
>
> - Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur.
>
> - Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

La implementación de una política de libre circulación de personas en la región fue la respuesta urgente y necesaria de un Mercosur que en sus orígenes se contempló exclusivamente en la libre circulación de bienes. La libre circulación de personas invita a pensar en procesos

más complejos de integración, que comprendan las libertades civiles, sociales, culturales y económicas —tal como se señala en los objetivos— pero también en los derechos políticos, tema omitido en los mismos.

Para dichos objetivos, el Plan de Acción define los elementos a incorporar y los grupos de trabajo, organismos y foros en los que se tratará cada temática. Para ello contempla 11 elementos fundamentales, muchos de los cuales se plantea la unificación, homologación y clasificación de los procesos entre los Estados Partes:

1) **Circulación de personas:** facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio Mercosur; así como la simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios.

2) **Fronteras:** plena implementación y ampliación gradual de las Áreas de Control Integrado, revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos y Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

3) **Identificación:** armonización de las informaciones para la emisión de documentos de identificación de los Estados Partes del Mercosur e inserción de la denominación Mercosur en las cédulas de identidad nacionales.

4) **Documentación y cooperación consular:** ampliación de los casos de exoneración de traducción, consularización y legalización de documentos y ampliación de los mecanismos de cooperación consular.

5) **Trabajo y empleo:** revisión de la Declaración Sociolaboral del Mercosur; fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Sociolaboral; fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo; desarrollo de directrices sobre empleo, de planes regionales en materia de trabajo infantil, de inspección de trabajo y de facilitación de la circulación de trabajadores.

6) **Previsión social:** integración de los registros de información previsional y laboral de los Estados Partes para fines de simplificación de trámites, seguridad de las informaciones, formulación de políticas públicas y agilización de concesión de beneficios; establecimiento de un Programa de Educación Previsional del Mercosur, que incluiría la creación de un portal en Internet para facilitar el acceso a la información previsional.

7) **Educación:** simplificación de los trámites administrativos a efectos de la equivalencia de estudios y títulos de enseñanza superior; profundización del Sistema ARCU-SUR para la equivalencia plena de cursos superiores en el Mercosur; creación de un Acuerdo Marco de Movilidad para la consolidación de un espacio de movilidad (estudiantes, profesores e investigadores) e intercambios académicos.

8) **Transporte:** creación de un sistema de consultas sobre informaciones vehiculares accesible a las autoridades competentes de los Estados Partes; y definición de las características comunes que deberá tener la Patente Mercosur.

9) **Comunicaciones:** acciones que apunten a favorecer la reducción de precios y tarifas para las comunicaciones fijas y móviles entre los Países del Mercosur; acciones que apunten a la ampliación del tratamiento local para servicios de telecomunicaciones inalámbricos en zonas de frontera, sobre todo por medio de redes compartidas.

10) **Defensa del consumidor:** creación de un Sistema Mercosur de Defensa del Consumidor.

Y finalmente,

11) **Derechos políticos:** evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, a favor de los ciudadanos de un Estado Parte del Mercosur que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del Mercosur.

En este último punto es importante detenerse, puesto que en la incorporación de este elemento llama la atención, por un lado, la poca flexibilidad desde la que se plantea "evaluar las condiciones"; pero por otro, finalmente se abren las puertas, aunque sea de manera escueta, a la dimensión política; dimensión sin la cual no existe una plena ciudadanía. Efectivamente, los derechos políticos son un tema pendiente pese a que en 11 países de Suramérica se permite el derecho a votar a extranjeros residentes en las elecciones locales/municipales, y en algunos casos, como Chile, Ecuador y Uruguay, los migrantes residentes pueden votar también en elecciones nacionales[33]. En cinco países (Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú) hay la posibilidad de ser elegido para cargos locales como concejales, prefectos, alcaldes o intendentes dependiendo del caso.

33 El tema en algunos países, como Chile y Uruguay, viene de Constituciones antiguas (de 1925 y 1952, respectivamente). En los otros nueve países de Suramérica la posibilidad de participar en la vida política es de los últimos 30 años. El único de Suramérica donde no se permite el voto de los extranjeros residentes es en Surinam. Ver Pedroza (2013).

Aunque el tema del derecho al voto para migrantes, es lo más visible en cuanto a derechos políticos, en este nivel también entra el derecho a asociarse, el derecho a reunirse con fines políticos, derecho a acceder a cargos públicos, entre otros. Aquí también es importante resaltar la necesidad de avanzar en esta dirección y superar posturas que avalan la cuasi-ciudadanía también conocido como '*denizens*'[34] que algunos Estados otorgan a los migrantes residentes, es decir, otorgar diferentes tipos de derechos (civiles, sociales, etc.) pero no los políticos.

En un estudio comparativo hecho por Modolo (2012) sobre los derechos políticos en el extranjero en el Mercosur, confirma que en la región existe una concepción de una ciudadanía local amplia para los extranjeros. Como dijimos, en todos los países se permite votar para elecciones locales, pero restrictiva para en elecciones nacionales. Algo que es importante señalar es el tiempo de residencia para otorgar derecho al voto. Por un lado nos encontramos con casos como el de Paraguay que no exige tiempo de residencia a los extranjeros para permitir el voto y en el otro extremo se encuentra Uruguay, país que permite votar en todo tipo de elecciones a extranjeros con 15 años de residencia. En todo caso, como señala Pedroza (2013) la extensión de derechos políticos a migrantes residentes es hasta ahora un fenómeno suramericano como se ve en la siguiente tabla, pero es necesario avanzar la participación electoral del ámbito local al nacional y regional.

34 Hammer (1990) utilizó el término *denizens* para referirse a los extranjeros residentes en otro país que tienen empleo, acceso a servicios sociales, gozan de derechos y obligaciones, pagan impuestos pero no tienen derechos políticos, es decir no pueden votar ni ser votados.

Condiciones para votar

País	Tipo de Elección	Tiempo de Residencia	Tipo de Residencia legal
Argentina	Local/intermedia	2 años	Indistinto
Bolivia	Local	2 años	Indistinto
Brasil	Local*	3 años	Permanente
Colombia	Local	5 años	Indistinto
Chile	Local/Nacional	5 años	Indistinto
Ecuador	Local/Intermedia/ Nacional	5 años	Indistinto
Paraguay	Local	No exige	Permanente
Perú	Local	2 años	Indistinto
Uruguay	Local/Intermedia/ Nacional	15 años	Indistinto
Venezuela	Local/Intermedia	10 años	Indistinto

Fuente: Modolo (2012)

El acuerdo de Residencia de Mercosur

A partir del año 2000 se produce una ruptura en la óptica de control que caracterizó los primeros años a las iniciativas llevadas a cabo por el Grupo Especializado Migratorio —instancia que precedió al Foro Especializado Migratorio—, que se centraba en acciones en zonas fronterizas para regular la entrada y salida de las poblaciones de estos

* En Brasil solo pueden votar localmente los portugueses. Actualmente hay una campaña de los movimientos sociales titulada "aquí vivo, aquí voto" para que los inmigrantes puedan votar en las municipales. Para que ellos tengan derecho a voto a nivel nacional tendría que cambiar la constitución. Sin embargo, para las elecciones locales es posible con una ley específica. Agradezco a Leonardo Cavalcanti la información.

espacios. En ese año, se firma el Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos para Trámites Migratorios, destinado a eximir de la entrega de traducciones de los documentos solicitados como requisitos para realizar trámites migratorios; de manera específica, del certificado de carencia de antecedentes penales (Alfonso, 2012).

Posteriormente en 2002, este cambio que empezaba a cuajar se pone de manifiesto en la negociación del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur, Bolivia y Chile, el que además de suscitar una mayor conciencia acerca de que el tema migratorio representa un elemento fundamental para avanzar en la integración regional, permitió visibilizar su especificidad y por ende la necesidad de crear una instancia especializada en su tratamiento, modificando así la estructura interna de la Reunión de Ministros del Interior. Así, en 2003 se reemplaza al Grupo Especializado Migratorio por el Foro Especializado Migratorio, cuyo funcionamiento contempla una comunicación más directa de las negociaciones en este ámbito con la Reunión de Ministros del Interior (Alfonso, 2012).

El Acuerdo de Residencia Mercosur nace con el objetivo de eliminar la situación migratoria de irregularidad de los nacionales de los Estados Partes[35], y de constituirse en el instrumento que viabilice la implementación de una política de libre movilidad (y libre residencia) que contribuya a consolidar el proceso de integración regional, que como último fin tiene la eventual creación de una ciudadanía suramericana.

35 Según F. Agusti (2015), Director de Asuntos Internacionales y Sociales, del Ministerio del Interior y Transporte de Argentina, en la región existían entre 2 y 2.5 millones de personas irregulares.

En este contexto, el punto de partida del Acuerdo de Residencia es la concepción de un único criterio migratorio que determine la posibilidad de acceder a una visa de residencia temporal o permanente en el territorio que conforma el bloque de Mercosur, que consiste en la acreditación de la nacionalidad del solicitante de uno de los Estados Partes del Mercosur y Asociados. Es decir, los principales beneficiarios son los ciudadanos nacionales de los países de la región. A este criterio o motivo migratorio se lo denominó el criterio de "nacionalidad Mercosur" (OIM, 2014).

En esta revisión de algunos de los cambios de visión que se han producido al interior de Mercosur es importante reconocer la incidencia especial que en el tema migratorio han tenido países como Argentina y Brasil, que han impulsado, en diferentes momentos y espacios, la incorporación de un enfoque de derechos, así como el tratamiento de la migración en negociaciones birregionales —de manera específica en aquellas con la Unión Europea—, no solo desde la irregularidad, sino también considerando los aportes de la población en movilidad en los países de origen y de recepción. En definitiva, los cambios en el Mercosur, sobre todo en lo que respecta a la migración intrarregional, se han impregnado de las tendencias de los Gobiernos de la región que mantienen discursos más cercanos al Regionalismo Post-neoliberal (Sanahuja, 2009) que al Regionalismo Abierto[36].

36 Según la CEPAL (1994), el Regionalismo Abierto es "un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente".

Así, es importante comprender el Acuerdo de Residencia en el marco de un intento de cambio de enfoque de las políticas migratorias regionales que son el resultado contingente de procesos políticos e históricos concretos (Favell, 2000), y a través del cual los Estados convienen herramientas multilaterales para implementar acciones comunes al interior de sus territorios (Modolo, 2012). Acciones comunes necesarias, que buscan regularizar los problemas de movilidad intrarregional. Acciones que se lograron concretar en apenas cuatro meses de negociaciones antes de la firma por parte de los Presidentes de Mercosur realizada el 6 de diciembre del 2002 en la ciudad de Brasilia.

En efecto, en una decisión histórica los Países Miembros de este bloque, liderados por Argentina y Brasil, tomaron una decisión fundamental: dejar de pensar que la solución era realizar amnistías periódicas para solucionar el problema de los migrantes intrarregionales y crear un instrumento permanente que permita regularizar a las personas que se mueven de un país a otro dentro del bloque.

Además del propósito central del Acuerdo de Residencia de "solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados", en los considerandos se indican dos temas a resaltar: la reafirmación de "fortalecer y profundizar los procesos de integración así como los fraternales vínculos existentes" y la necesidad de "implementación de una política de libre circulación de personas en la región".

De esta manera se combinan tres elementos centrales como antecedentes del Acuerdo de Residencia: integración-libre movilidad-regularización. Bajo estas premisas se establecieron las reglas comunes para cumplir con el objetivo de que:

> Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos del este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de requisitos previstos en el art. 4 (Art. 1)

El Acuerdo habla de dos tipos de residencia: la temporal, que se podrá otorgar hasta por dos años; tiempo después se podrá solicitar la residencia permanente (arts. 4 y 5). Un elemento a resaltar es que podrán solicitar dicha residencia todos los ciudadanos de Mercosur, "con independencia de la condición migratoria con la que hubieran ingresado al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas" (art. 3). Los requisitos establecidos para otorgar la residencia temporal a los peticionarios son los siguientes como consta en el art. 4:

a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad;

b) Partida de nacimiento y comprobación del estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere el caso;

c) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción;

d) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales;

e) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción (para los que soliciten regularización);

f) Certificado médico (si fuera exigido por la legislación interna del Estado Parte);

g) Pago de una tasa retributiva de servicios.

De estos requisitos llama la atención la carga de requisitos vinculados con los temas de seguridad y control. Lo que se busca exclusivamente es que el 'otro' a quien se le piensa otorgar la residencia no haya tenido antecedentes penales, policiales o judiciales; tanto en el pasado, en el país donde residió, como en el país donde solicita la residencia. También se mantiene la posibilidad de pedir certificado médico, requisito anacrónico que afortunadamente muchos de los Estados de la región han dejado de solicitar.

La parte más novedosa de estos requisitos es que, a diferencia de lo que sucedió en la CAN, el Acuerdo de Residencia de Mercosur rompe con la ecuación trabajo-migración. Como se observa, no se solicita ningún certificado que acredite actividad laboral en el país donde se quiere residir, lo cual ha sido extremadamente positivo para ampliar las opciones de obtener dicha residencia temporal. Sin embargo, al solicitar la residencia permanente aparece un nuevo requisito: "Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionario y su grupo familiar conviviente" (art. 5d); pero disminuyen los requisitos de seguridad y control.

Una vez que se ha otorgado la residencia, los ciudadanos tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio; así como tienen derecho a acceder a cualquier actividad en las mismas condiciones que los nacionales del país de recepción (art. 8). De esta manera se otorga igualad de derechos civiles, reunificación familiar, tra-

to igualitario, derecho a transferir remesas y derechos a los hijos (art. 9); y se contemplan sanciones a personas que empleen a nacionales de los Estados Partes en condiciones ilegales (art. 10). Algo que no se nombra en el Acuerdo son los derechos políticos de las personas a quienes se otorga la residencia. Como ya señalamos, los temas de derechos políticos (sobre todo el sufragio de los extranjeros) quedan excluidos del Acuerdo, con lo que se da por supuesto que se trata de una decisión que toman los Estados de manera unilateral.

Si bien el proceso de implementación del Acuerdo varió de país a país —considerando la demora de Paraguay para ratificarlo en el Parlamento—, algunos empezaron aplicar de manera unilateral o bilateral como fue el caso de Argentina y Brasil. Posteriormente los otros Estados Partes y Asociados se fueron sumando.

Haciendo una breve cronología, el primer país en realizar el depósito de ratificación fue Argentina el 19 de julio del 2004, y años antes incorporó en su norma interna el criterio de "nacionalidad MERCOSUR". Brasil ratifica el Acuerdo el 18 de octubre del 2005, y lo implementa para Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile y Perú; mientras que se encuentra en proceso de internalización con Ecuador.

Uruguay incorpora el Acuerdo el 8 de diciembre de 2005 y lo ratifica el 8 de marzo de 2006. Un aporte interesante en el caso uruguayo es que con la aprobación de la reciente ley de residencia, desde el 2014 otorga la residencia permanente para los ciudadanos mercosureños sin aplicar primero la residencia temporal; es el único país que lo implementa

de esta manera y sin costo[37]. Paraguay ratifica el Acuerdo de Residencia el 28 de julio de 2009, y es el último Estado Parte en ratificarlo.

A la fecha de la firma del Acuerdo de Residencia, en diciembre de 2002, solo Chile y Bolivia eran países asociados al Mercosur. Bolivia incorpora a su legislación interna el Acuerdo sobre Residencia en el año 2004 y efectúa el depósito del instrumento de ratificación el 11 de abril del 2015.

En Chile, el Acuerdo entra en vigor el 18 de noviembre de 2005; sin embargo los beneficios no han sido extendidos para los países que se adhirieron posteriormente, como son el caso de Perú, Ecuador y Colombia, y otorga la visa temporal por un año prorrogable por igual período.

La internalización e implementación por parte de Colombia del Acuerdo de Residencia se ratifica en septiembre del 2012 y aplica para Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Chile, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Venezuela. Perú suscribe el Acta de adhesión al Acuerdo el 28 de junio de 2011, junto con Ecuador[38]. Venezuela no ha suscrito dicho acuerdo, pero elaboró un acuerdo ministerial que habilita el criterio de nacionalidad Mercosur para ciudadanos argentinos en principio de reciprocidad con dicho país (Resolución número 90 de 28 de marzo de 2011 del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.).

37 Vale la pena señalar que Uruguay ha firmado convenios bilaterales con Brasil y Ecuador el cual permite a los uruguayos en Brasil y Ecuador y a los brasileños y ecuatorianos en Uruguay obtener la residencia permanente de manera directa si desean radicarse en estos países.

38 Es a partir de abril del 2014, una vez que la Asamblea ratificó el Acuerdo, que se empieza a implementar.

La aprobación del Acuerdo de residencia también señalaba la necesidad de armonizar las legislaciones de cada país, algo que no todos han hecho. De todos modos el Acuerdo de Residencia Mercosur, aunque no todos estén aplicando, constituye en la actualidad el principal mecanismo multilateral regional en materia migratoria, y ha permitido regularizar a miles de ciudadanos migrantes suramericanos. Se calcula que entre el 2004 y el 2013 se otorgaron residencias, ya sea temporal o permanente, a más de 3 millones de ciudadanos de Mercosur (OIM, 2014)[39].

2.3 UNASUR

Los intentos de avanzar en los temas de migración y ciudadanía suramericana también han sido retomados dentro del nuevo espacio regional de integración que es UNASUR. Dese su Tratado Constitutivo se señala la importancia de consolidar la identidad suramericana con el fin de alcanzar una ciudadanía regional.

Como es de conocimiento general, la UNASUR nació como un proceso de integración de carácter político y de ahí la diferencia con la CAN y Mercosur analizados anteriormente. Esto no significa que los temas comerciales, de seguridad, infraestructura, ciencia, educación, entre otros, no sean importantes, sino que estos surgen como parte de un diálogo político, en el cual hay o puede haber diferentes posturas entre los Estados Miembros, pero se mantiene la idea de que los sujetos de la integración son las personas concebidas como ciudadanos y no como meros factores de producción. Solo visto de esta manera se puede entender por qué se conformó, como veremos más adelante, un Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana, y no sobre trabajadores migrantes o grupo sociolaboral como existió en los otros sub espacios analizados.

39 Los datos que presenta la OIM (2014) son tomados del Foro Especializado de Migraciones de Mercosur, que recoge datos de todas las personas de la región a quienes se les ha otorgado residencia; pero no en todos los casos gracias al Acuerdo de Residencia. Se requiere una investigación más a profundidad, y país por país, para tener una cifra exacta de aquellos que han sido regularizados gracias al Acuerdo Mercosur.

Como señalan Rojas, Altmanm y Beirute (2012), los temas claves que inhiben a los procesos de integración son de carácter político y estos subsumen a la dimensión económica. Esta particularidad es significativa porque en buena medida se deriva del rol protagónico de los Estados en el proceso que configura un esquema intergubernamental de toma de decisiones.

La formación de la Unión Suramericana de Naciones vino impulsada con los vientos del nuevo siglo de conformar un Regionalismo Post-neoliberal. Luego de varias deliberaciones, el 8 de diciembre 2004, en la III Cumbre de Presidentes realizada en el Cuzco-Perú, se firmó finalmente el acta constitutiva de la Unión pensando en la conformación de un espacio de integración geopolítico denominado en aquel entonces como Comunidad Suramericana de Naciones.

Desde sus inicios se planteó que sus miembros fueran todos los Estados de Suramérica, todos como miembros plenos[40]. En el 2006 se firma en Chile un acuerdo de exención de visas de turisimo y habilitación de documentos de identidad para ingreso y tránsito, con los cual los miembros de la Comunidad se les permite circular por la región sin necesidad de visa y pasaporte. Un año más tarde, en el marco de la

40 A diferencia de Mercosur y la CAN que hay Estados Miembros plenos y asociados.

I Cumbre Energética Suramericana desarrollada en Venezuela (2007), se acordó cambiar de nombre tal como se conoce hasta nuestros días: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Un año después, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR realizado en Brasilia el 23 de mayo del 2008, se aprobó el Tratado Constitutivo que entró en vigencia el 11 de marzo del 2011. En el Tratado Constitutivo, como ya se indicó, señala la necesidad de consolidar "una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana" (art. 3 literal i).

De igual manera se indica en el Tratado la necesidad de cooperar en materia de migración, *"con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regulación migratoria y armonización de políticas"* (art. 3 literal k). Como se observa, desde los orígenes de UNASUR se piensa tratar el tema migratorio no desde el enfoque de la gestión o control migratorio, sino desde un enfoque integral, privilegiando la ciudadanización y los derechos.

Bajo esta consideración, la Unión de Naciones Suramericanas, mediante Decisión 8/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, crea el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTSC), confiriéndole el mandato de elaborar un informe conceptual que explore las diferentes dimensiones de la ciudadanía suramericana; para lo cual se acordó que el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR debería presentar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado en el 2014 las propuestas, lineamientos estratégicos y proyectos de acuerdo que sienten las bases de la ciudadanía suramericana.

El GTCS tuvo su primera reunión bajo la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Perú, en cuya cita se elaboró una hoja de ruta, un cuadro de principios rectores y una matriz sistematizada de aportes remitidos por los países miembros de la Unión. En la VII Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Paramaribo, Surinam, el 30 de agosto de 2013, se transfirió la PPT a Surinam y, en ese marco, la República Argentina asumió la PPT del Grupo, que convocó a una primera videoconferencia realizada el 31 de octubre de 2013, en la cual se presentó un primer borrador del informe conceptual. Se registró en esa oportunidad la participación de la totalidad de los países miembros de la Unión y se consensuó adoptar el borrador elaborado por Argentina como documento de referencia para continuar con la elaboración de aportes al mismo.

El 3 de diciembre de 2013, el GTCS efectuó su primera reunión presencial en la ciudad de Cartagena de Indias, República de Colombia, en la que se debatió en detalle el contenido del borrador del informe conceptual. La segunda y tercera reunión presencial del GTCS tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, los días 15 y 16 de abril y 10 y 11 de junio del 2014 respectivamente. Finalmente, el 22 de julio de 2014, se efectuó una videoconferencia del GTCS, en la que el grupo llegó al consenso y aprobó la redacción final del Informe Conceptual, incluyendo los lineamientos estratégicos.

Seguidamente, en el marco de los canales institucionales, el GTCS envió el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana al Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR, para su consideración y posterior remisión al Consejo de Cancilleres de la Unión. El 4 de diciembre de 2014 en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, el Consejo

de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, mediante resolución No. 14/2014, decidió "aprobar el Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS) e instruir que sea tomado como base y referencia en el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana"; y "encomendar al GTCS la presentación en la próxima reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, de las propuestas, proyectos de acuerdo y plan de acción necesarios para poner en práctica los lineamientos estratégicos contenidos en el Informe Conceptual, y de esta manera continuar el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana con el apoyo de los Consejos Sectoriales de la UNASUR en el ámbito de sus competencias". Como se dijo anteriormente, en dicho informe conceptual se definió que:

> La ciudadanía suramericana es la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanías nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR (UNASUR, 2014:14).

Esta definición, que se nutre de lo trabajado en los otros procesos subregionales de inferior índole[41] y que el informe conceptual estipula que tiene que dar nuevos e innovadores pasos[42], coloca dos ejes centrales: por un lado, se plantea reconocer la categoría de *ciudadanía suramericana*, como una categoría jurídico-política (acceso progresivo a derechos y deberes); por otro, como una categoría socio-cultural (identidad, tradiciones, costumbres, cosmovisiones, etc.).

A partir de recuperar la importancia de la "historia compartida" en la región, esta definición de ciudadanía suramericana, al considerarse como una "ampliación" admite diferentes niveles de membresías, que nos permite entenderlo desde la categoría de ciudadanía mixta que hablamos en el primer capítulo. Al reconocer la existencia de nuevos actores políticos desde UNASUR se plantea la extensión y transnacionalización de los derechos y deberes de los ciudadanos suramericanos.

Con lo cual lo que hace UNASUR es pensar la noción de ciudadanía más allá de la perspectiva formal que implica concebir a la persona en función de sus derechos y obligaciones dentro de una comunidad política tal como lo señaló Marshall (1959), entendiendo que la ciudadanía no tiene que pensarse solamente desde la parte formal, sino también desde la parte sustantiva: no solo hay que preguntarse únicamente qué es la ciudadanía, sino cómo ejerzo y practico la misma por fuera del Estado al que pertenezco.

Por otro lado, con la definición que brinda el Informe Conceptual elaborado por UNASUR, se entiende también la ciudadanía desde

41 "La construcción de la ciudadanía regional tiene expresiones y avances muy concretos y relevantes en los dos principales procesos subregionales de integración, la CAN y el MERCOSUR, traducido en un proceso de otorgamiento igualitario y de generalización gradual de derechos." (…) En tanto modelos de integración (Comunidad y Mercado Común) de índole inferior a la Unión, ambos procesos tienen menores alcances que la UNASUR (Unión política y económica) (UNASUR, 2014: 9).

42 "El proceso de construcción de una identidad y ciudadanía suramericanas debe ser innovador, e ir más allá de la imprescindible convergencia de los procesos subregionales en la materia" (UNASUR, 2014: 8).

una perspectiva sociocultural, la cual implica pensar a partir de los lazos identitarios que genera el ser parte de una comunidad imaginada ampliada (Anderson, 1993), ser parte de una geografía imaginada (May, 1999), en este caso suramericana, donde se activa una suerte de identidades múltiples que permiten ejercer una ciudadanía mixta en el lugar de destino visibilizando las diferencias étnicas y culturales.

A su vez, en el Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana aprobado se señala el tema de la libre movilidad y residencia como un elemento central para el proceso de integración. Algo que se ratifica en otros documentos, como "Visión Estratégica de UNASUR, en la agenda social", donde los Vicecancilleres en noviembre del 2014 propusieron: "avanzar en la profundización de la ciudadanía suramericana, a partir del Informe Conceptual sobre las diferentes dimensiones de la Ciudadanía Suramericana".

En este contexto, en el documento *De la Visión a la Acción* (2014), iniciativa presentada por la Secretaria General, se señala expresamente que "las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países de UNASUR ofrecen pleno respaldo al avance de la conceptualización y desarrollo de la ciudadanía suramericana que incluye el informe conceptual sobre la misma y sus lineamientos estratégicos" (literal X). En dicho documento[43] que busca pasar "de la teoría a los hechos" también

43 Documento aprobado por parte de los Jefes y Jefas de Estado. Este documento basa sus antecedentes en la Declaración de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno aprobada en Quito el 5 de diciembre de 2014, la cual "adopta los elementos consensuados de la visión estratégica de UNASUR sugeridos por los Vicecancilleres en su II Reunión de Santa Cruz de la Sierra el 21 de noviembre de 2014. (…) sostiene que la paz, la democracia y la promoción de los derechos humanos son los principios rectores del proceso de integración regional, impulsados a través de las agendas social, económica, política, e institucional".

se señala el respaldo a "la imprescindible convergencia en cuanto a la dimensión migratoria, la homologación de títulos educativos, el fortalecimiento de la red consular suramericana, los acuerdos en materia de seguridad social que acompañen al trabajador en sus desplazamientos y la definición de una política para el apoyo de los migrantes suramericanos por fuera de la región. Asimismo, la creación de un mecanismo que facilite la libre movilidad de los suramericanos en la región como el pasaporte suramericano".

Posteriormente a lo que se proponía y discutía en varios espacios y documentos de la Unión, el 3 de septiembre de 2015 tuvo lugar la videoconferencia del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana, convocada por la Presidencia Pro Témpore de la República Oriental del Uruguay.

En la sesión se expusieron las propuestas de Ecuador (cinco), Argentina (una) y Uruguay (tres), en atención a los lineamientos estratégicos contemplados en el Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana. En dicha reunión, la Secretaría General[44] manifestó su beneplácito al avance que se ha dado en tema de ciudadanía, y la importancia de visualizar la agenda como un paraguas para los distintos ejes planteados en los diversos Consejos Sectoriales, como por ejemplo el caso del Consejo Suramericano de Educación en los temas de reconocimiento de títulos y movilidad docente y estudiantil. Finalmente, la Secretaría manifestó el especial interés en trabajar conjuntamente con el GTCS, brindando el soporte técnico necesario para el avance de las diversas propuestas pre-

44 En diciembre del 2014 se inaugura la sede de UNASUR en la Mitad del Mundo (Ecuador), donde funciona la Secretaria General (SG). El 2015, con Ernesto Samper a la cabeza, se inicia un proceso acelerado de institucionalización conformando las diferentes direcciones y unidades de apoyo. Ver UNASUR (2016).

sentadas por los Estados y aquellas que pudiera presentar la Secretaría General en el marco de la Ciudadanía Suramericana.

Este aporte se concretó en la última reunión presencial del GTCS, realizada en Montevideo el 24 y 25 de noviembre del 2015, donde participaron representantes de diez países, exceptuando a Guayana y Surinam; y se volvió a analizar y discutir las propuestas presentadas por Uruguay, Ecuador y Argentina. En dicha reunión la Secretaría General presentó una parte de este estudio[45] y los Estados Miembros de la Unión volvieron a reconocer "la libre movilidad y las facilidades de residencia dentro de la región como elementos esenciales para la construcción de la identidad y la ciudadanía suramericana", así como considerar que esta última "debe ser un proceso dinámico, progresivo y gradual" (UNASUR, 2015).

Entre las acciones acordadas en dicha reunión se puede señalar: el avanzar en la elaboración del Plan de Acción; trabajar en cuatro ejes: simplificación administrativa, modernización tecnológica, perspectiva de derechos y asistencia y protección consular. En relación al primer eje, se habló de promover procesos de regularización, eliminación de medios de vida para solicitar residencia permanente, reducción progresiva de costos y proponer la elaboración de un Acuerdo de Residencia UNASUR que contemple la simplificación de los requisitos para su obtención.

45 En el informe final de la reunión se señaló que: "Las Delegaciones valoran los esfuerzos realizados por la Secretaría General por la presentación del informe Construyendo la Ciudadanía Suramericana: análisis teórico, cuantitativo y político" (UNASUR, 2015). El impulso y apoyo que ha dado el Secretario Samper al tema ha sido fundamental para colocar en la agenda política de los Estados Miembros.

En varias instancias se habla de construir un mecanismo que facilite la libre movilidad de los suramericanos o elaborar un Acuerdo de Residencia UNASUR. Retomando este mandato la Secretaría General elaboró una iniciativa de Acuerdo de Residencia que se presenta al final de este estudio.

Como se observa, existe la voluntad política y una reflexión teórica necesaria que permiten caminar hacia una plena ciudadanía suramericana. UNASUR, en el redimensionamiento de la ciudadanía en el plano regional, toma la posta de los avances de la CAN y Mercosur y se plantea nuevos desafíos y miradas. Establece como primera dimensión la migratoria, pero continúa con otras dimensiones que ya se han empezado a discutir y trabajar en los diferentes Consejos Sectoriales[46] dentro de sus planes operativos quinquenales. A manera de ejemplo, dentro del eje educativo se tiene pensado tener un sistema regional de acreditación que facilitará la movilidad educativa y científica.

1.4 Conferencia Suramericana sobre Migraciones

Si bien señalamos la existencia de espacios regionales multilaterales para tratar los asuntos migratorios, como son el Foro Especializado de Migraciones del Mercosur, creado en el 2003, el Foro Andino de Migraciones, inaugurado el 2008, el reciente Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana de UNASUR, de 2012, el primer espacio de diálo-

46 Tales como el Consejo Suramericano de Educación, Consejo de Cultura, Consejo de Desarrollo Social, Consejo suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo se materia de Seguridad Ciudadana y Justica. Al respecto ver UNASUR, 2014.

go multilateral de esta materia constituye la Conferencia Sudamericana de las Migraciones (CSM) instaurado desde el año 2000.

El punto de partida de este proceso fue la declaración que emitieron los países participantes en el "Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo" realizado en Lima un año antes. En dicha reunión se estableció dar continuidad a las reuniones sobre asuntos migratorios y encontrar "soluciones acordes con los intereses de los países involucrados dentro de los canales signados por el diálogo y la concertación" (López, 2009).

La CSM constituye un foro intergubernamental de los países suramericanos no vinculante de diálogo político en materia de movilidad humana orientado a "generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional"[47]. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lleva adelante este proceso consultivo regional[48] y funge de Secretaría Técnica de la Conferencia.

Su carácter de no vinculante tiene un doble efecto. Por un lado permite que se puedan discutir de manera más abierta diversos temas ahí tratados, al no tener ninguna implicación formal para los Estados signatarios de las declaraciones que surgen de cada reunión. Pero por otro, pese a no ser vinculante, ha permitido que se coloque en la agenda de las políticas migratorias de los países algunos temas y enfoques.

47 Ver: http://www.csmigraciones.info/index.php/sobre-la-csm/que-es-la-csm.html.

48 Existen catorce procesos regionales consultivos a nivel mundial, y dos en América: la CSM y la CRM. Al respecto ver Ramírez y Alfaro (2008).

Hasta la actualidad se han realizado 15 reuniones de la CSM y en relación al tema específico de ciudadanía suramericana que aquí analizamos, encontramos una primera mención en la VIII declaración de Montevideo (2008) donde se citan los objetivos específicos de UNASUR señalados anteriormente (específicamente se cita el art. 3i del Tratado Constitutivo).

Posteriormente, fue en la X reunión de Cochabamba (2010) cuyo lema fue "Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana", cuando se aprueba la Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la CSM, donde se observa de manera más nítida los temas políticos y de derechos. Vale la pena resaltar algunos:

- Que la persona migrante es un sujeto de derecho, protagonista central de las políticas migratorias, y en consecuencia un actor social y político con capacidad transformadora y responsabilidades en la integralidad del espacio migratorio en el que se desenvuelve. Las personas migrantes, tanto en su proceso de inserción e integración como de vínculo, se transforman en actores fundamentales en el desarrollo humano, económico, cultural, social y político.

- Que se debe reconocer la importancia de avanzar de manera gradual, pero decidida a través del diálogo y la cooperación multilateral, hacia una integración regional fundamentada en la construcción de la libre movilidad de personas y la ciudadanía suramericana.

- Que tenemos la responsabilidad, en el marco de la reciprocidad histórica, de implementar políticas públicas orientadas a que la decisión de migrar, no migrar y retornar, sea verdaderamente voluntaria, informada y libre, que promueva la participación política, cultural y económica en las sociedades de origen y destino, que garanticen el ejercicio democrático y la inclusión social de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

- Promover el ejercicio de la participación político-electoral de las personas migrantes y garantizar los derechos en las áreas sociales, económicas y culturales en la sociedad, tanto de origen como de destino, de acuerdo a la legislación nacional de cada país y en igualdad de condiciones con los nacionales.

- Reafirmamos nuestro compromiso por la convivencia, la inclusión social, la participación ciudadana y la inserción de las personas migrantes.

Como se observa en esta Declaración de Principios, aprobada por consenso, se habla de manera nítida del migrante como actor social y político, de la migración como elemento fundamental para la integración, de la necesidad de promover la participación político electoral y de llegar a una libre movilidad; todos estos como elementos fundamentales para construir una plena identidad y ciudadanía suramericana.

Varios de estos temas son retomados en las posteriores Declaraciones realizadas en Brasilia (2011), Santiago (2012-2015), Cartagena (2012) y Lima (2014). No es casualidad que estos asuntos aparezcan paralelamente a que UNASUR empieza a cobrar protagonismo en la región. De hecho, desde el 2010 se empieza a hablar del relacionamiento que tiene que darse entre la CSM y la UNASUR, donde surgen propuestas que señalan que la CSM se debe incorporar a la estructura de UNASUR como "instancia institucional" (Declaración de Brasilia) o "instancia consultiva" (Declaración de Cartagena)[49].

* * *

En síntesis, se puede constatar un largo recorrido en la región para construir un proceso de integración donde los temas migratorios han estado presentes, desde aquellas miradas que veían y ven la movilidad solamente como mano de obra de trabajadores hasta las actuales propuestas de construir una ciudadanía suramericana.

49 Este tema no es para nada menor, y resulta muy sensible. Encontramos aquí varias posiciones y tensiones que vienen desde la complicada y larga reunión de Cochabamba del 2010, donde algunos países sobre todo Bolivia propusieron crear un Consejo Suramericano para las Migraciones como un nuevo órgano sectorial que se sume a los ya existentes en el seno de UNASUR. La posición de la OIM era que la CSM sea el foro permanente de migraciones de UNASUR. En el acta final de Cochabamba no quedó ninguna de las dos propuestas (Ramírez, 2010).

A nivel regional se han sentado las bases para seguir caminando en esta dirección. El objetivo desde la Secretaría General de UNASUR (nuestra utopía) es afinar dichas bases hasta que llegue el día en el que a todas y todos los migrantes unasureños se nos reconozcan todos nuestros derechos en cualquier Estado Miembro en que decidamos residir, solo por el simple hecho de ser ciudadanos suramericanos, ciudadanos de la Patria Grande.

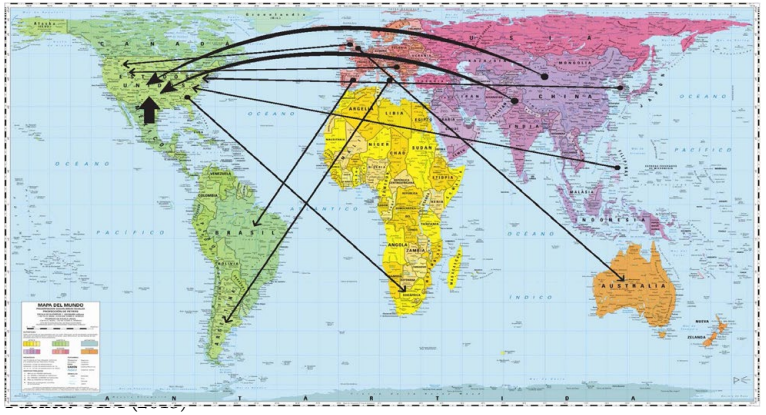
Mucho de este debate no ha ido a la par de entender bien las dinámicas y flujos migratorios intrarregionales. Tema que analizamos con detenimiento en el siguiente capítulo.

III. La migración hacia y entre países UNASUR

En un reciente estudio publicado por OIM (2013), que contiene una lectura de los flujos migratorios a nivel mundial, se analizan los principales corredores migratorios en las cuatro direcciones de migración: Sur-Norte, Norte-Norte, Sur-Sur y Norte-Sur.

Al hacer una lectura rápida de esos datos uno podría concluir al menos dos cosas: en primer lugar que Estados Unidos sigue siendo el principal destino a nivel mundial, siendo el corredor México-Estados Unidos el más abundante y, por otro lado, se concluye que de Suramérica solo dos países aparecen como destinos de los 20 corredores principales a nivel mundial: Brasil como destino de los portugueses y Argentina de los italianos —países que constituyen circuitos migratorios de larga data que tiene su explicación en los vínculos históricos entre dichos países respectivamente—.

Flujo migratorio a nivel global: Sur-Norte/ Norte-Norte/Norte-Sur



Elaboración: propia

Si bien en ese y otros estudios se observa que la mayoría de los flujos tienen una dirección sur-norte, en los últimos años encontramos aumentos considerables en la migración sur-sur. Dependiendo de la fuente utilizada (Naciones Unidas, Banco Mundial, PNUD), se estima que entre un 34 - 41% de los flujos migratorios mundiales van en dicha dirección.

Aunque los migrantes suramericanos, centroamericanos y caribeños siguen teniendo como principal destino a Estados Unidos y Europa, al inicio del nuevo siglo se observan dos nuevas tendencias. Japón; y por otro, el aumento de la migración intrarregional (Mazza y Sohnen, 2011).

Justamente el objetivo en este capítulo es hacer una lectura cuantitativa de los flujos Sur-Sur o migración intrarregional teniendo como unidad de análisis la Unión de Naciones Suramericanas. Para hacer dicha lectura se consultaron varias fuentes por país[50]; sin embargo, al final se tomó sobre todo la información más reciente disponible en el Tercer Informe Anual del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI, 2015), que tiene

50 Paraguay, Encuesta Permanente de Hogares 2009, Perfil migratorio OIM, 2011; Argentina, Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2010, Panorama Migratorio América del Sur y Perfil migratorio, OIM, 2012; Chile, Departamento de Extranjería y Migración, estimación 2010 (cálculo en base a los datos del censo 2002 y el registro de permisos de residencia otorgados en Chile). El dato de Brasil se obtuvo de http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html; Venezuela, Panorama Migratorio América del Sur y Perfil migratorio, OIM, 2012; Freitez, 2011; Bolivia, Censo Poblacional 2001 Perfil Migratorio 2011; Ecuador, Censo Población y Vivienda, 2010, Perfil migratorio OIM, 2012; Uruguay, Encuesta de Hogares, 2008, Perfil Migratorio OIM, 2011, datos preliminares censo poblacional 2011; Colombia, http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html Banco Mundial 2010; Brasil, http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html con base en IMILA/CELADE, 2001. Datos totales, Dirección General de Estadística Perú, Censos nacionales 2007 Perfil Migratorio OIM. Agradezco a Soledad Coloma por el apoyo en la revisión de esta información.

data oficial sobre migración proporcionada por los Estados hasta el año 2013. Se ha dividido el análisis en una lectura macro a nivel de toda la región, para posteriormente ver los flujos migratorios país por país.

Antes de presentar el análisis regional es necesaria una breve aclaración metodológica. En primer lugar, como ya se indicó, se tomó como unidad de análisis los 12 países pertenecientes a la UNASUR, y de ahí se ubicaron los cinco principales destinos de emigración a nivel mundial de cada uno, así como los cinco principales grupos por nacionalidad que radican en cada uno de los 12 países. Tanto para ver los flujos emigratorios como inmigratorios se analizó a partir del peso que representa en cada país a nivel porcentual.

Esta primera información se cruzó con la nacionalidad del migrante al momento de ver la inmigración intrarregional. De esta manera vemos país por país tanto el peso de la inmigración-emigración y la nacionalidad. Esta doble mirada nos permite tener una mayor claridad al momento de analizar la migración intrarregional dentro de la UNASUR.

Por dar un ejemplo, si hiciéramos una lectura clásica solo considerando inmigración y emigración, en Brasil solo aparecen dentro de los primeros cinco grupos de inmigrantes los paraguayos y bolivianos; y constituye el único país de Suramérica en el cual sus emigrados no tienen dentro de sus cinco destinos preferenciales a ningún país de la región[51]. Sin embargo, la presencia de brasileños sí tiene un peso muy significativo en países como Paraguay, Bolivia, Suriname, entre otros que veremos más delante. De ahí que visualizaremos en el mapa de cada

51 Los principales destinos de los brasileños son: Estados Unidos, Japón, Portugal, España y China.

país las nacionalidades de los suramericanos que tienen presencia importante en cada uno, y la presencia de dichos nacionales en algunos de los países de UNASUR —viendo la información de emigración y los datos que aparecen en inmigración de los otros Estados—. Finalmente se incluye una información en cada país sobre migración forzada, concretamente sobre el número de refugiados que acoge cada país de UNASUR, tomando como fuente el estudio de Bello (2015).

3.1 La mirada cuantitativa regional

Según las cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (DAES), en América Latina y el Caribe alrededor de 11 millones de personas encontraron su hogar en otro país de la región. Los datos según las distintas regiones muestran que Centroamérica tiene un mayor crecimiento porcentual (7%), seguida por Suramérica (6%) y el Caribe (3%) en el período 2010-2013 (OIM-UE, 2015: 133).

Otros estudios (SICREMI, 2015), demuestran que durante el mismo período la migración internacional hacia todos los países de las Américas aumentó en un 5% por año en promedio, pero 17% por año para los países de América Latina y el Caribe. Una de las conclusiones del trabajo es que han disminuido los flujos hacia destinos tradicionales como Estados Unidos y Europa, pero sube la migración intrarregional o sur-sur. Según esta fuente, en promedio, el 64% de los inmigrantes en el Caribe provienen de la misma región, 63% en el caso de la Región Andina y 44% en el Cono Sur. Al tener como unidad de análisis a toda la región suramericana, concretamente a los países miembros de UNASUR, la información mantiene la misma tendencia, 63%; pero varían los datos según país, como veremos más adelante.

Como se sabe, en los países que conforman la UNASUR existen poco más de 410 millones de habitantes, con una extensión territorial de 17,6 millones de kilómetros cuadrados y un Producto Interno Bruto de USD $1,5 billones de dólares. Es la región con mayor diversidad del planeta con 8 millones de kilómetros cuadrados de bosques, acceso a dos océanos, concentra el 27% de agua dulce del mundo y posee el 17% de las reservas mundiales de petróleo. Sumado a esto, en los países de la UNASUR hay una diversidad étnica que ha dado paso a procesos de interculturalidad, lo cual la vuelve una región sumamente diversa y atrayente.

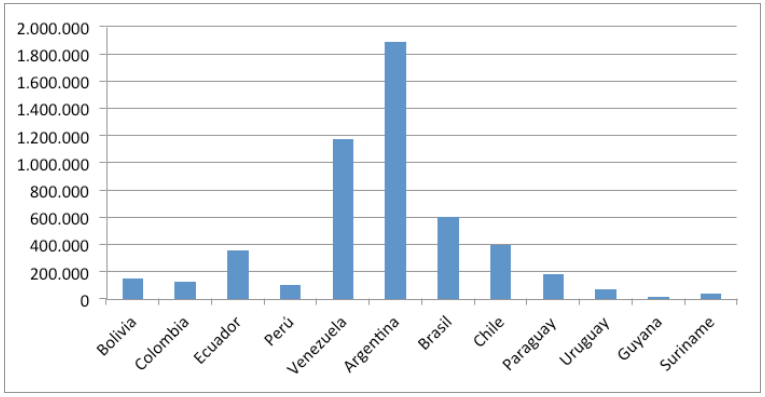
Para arrancar es importante resaltar que según el SICREMI de los 406.487 millones de habitantes que hay en Suramérica[52] en el 2013, 5.118.878 son inmigrantes que representan apenas el 1.25% del total de la población; porcentaje por debajo del promedio mundial (3%), lo cual coloca a la región como una zona de baja inmigración.

De estas cifras, los países que mayor población inmigrante concentran en términos absolutos son Argentina y Venezuela con más de un millón de inmigrantes cada uno, seguido de Brasil con 600.000 inmigrantes aproximadamente[53], como se puede observar en el gráfico siguiente.

52 Según la CEPAL la población total de Suramérica en el 2015 fue de 413. 651. 596.

53 Según datos de la Secretaría Nacional de Justicia de Brasil el número de extranjeros residentes al 2012 era de 1.510.561 personas (OIM, 2012: 18). Mantenemos la información del SICREMI a efectos del análisis comparativo utilizando la misma base de datos.

Gráfico No. 1 Población Inmigrante por país (2013)

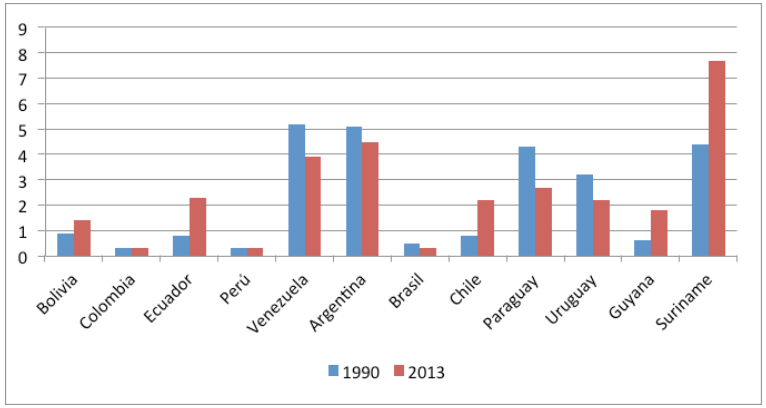


Fuente: Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI, 2015)
Elaboración: propia

De ahí encontramos otro grupo de países donde están Chile y Ecuador, con saldos migratorios cada uno de aproximadamente entre los 350.000 y 400.000 personas inmigrantes. Siguen Paraguay, Bolivia, Perú y Colombia, que acogen entre 200.000 y 100.000 inmigrantes cada uno. Y, con menos de 100.000 inmigrantes se encuentran tres países: Uruguay, Suriname y Guyana.

Más allá de estos datos absolutos, lo importante es ver el peso de la inmigración en relación al tamaño de su población. Haciendo esta lectura, con una mirada en el tiempo encontramos tres países de alta inmigración: Surinam (7,7%), Argentina (4,5%) y Venezuela (3,9%). De estos tres se observa que tanto en Argentina como en Venezuela el porcentaje ha bajado en comparación con lo que pesaba en los noventa (5%), mientras que en Surinam ha subido más de tres puntos porcentuales en 20 años.

Gráfico No. 2. Porcentaje (%) de Inmigrantes por país 1990-2013



Fuente: Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015
Elaboración: propia

De ahí encontramos cuatro países de inmigración media: Paraguay (2,7%), Ecuador (2,3%), Chile (2,2%) y Uruguay (2,2%). De este grupo tanto Chile como Ecuador prácticamente han triplicado su población inmigrante en dos décadas; y en Paraguay y Uruguay ha disminuido.

Finalmente están los países de baja inmigración: Guyana (1,8%) y Bolivia (1,4%). Sin embargo, en estos dos países han aumentado los flujos inmigratorios con respecto a los noventa. Y en la cola encontramos a Brasil, Colombia y Perú (0,3%), donde la inmigración es prácticamente nula en relación al tamaño de su población, tendencia que se ha mantenido a lo largo de dos décadas.

En resumen, de los doce países de UNASUR en cinco aumenta el porcentaje de inmigrantes comparado con lo que representaba en los años noventa: Chile, Ecuador, Bolivia, Guyana y Suriname; en otros cinco disminuye: Argentina, Venezuela, Paraguay, Uruguay y Brasil y en dos se mantiene igual: Colombia y Perú. Sin embargo, vale resaltar que en la actualidad los tres países de la región considerados receptos de inmigrantes son Suriname, Argentina y Brasil.

Ahora bien, lo más llamativo para el caso de nuestro análisis es que la mayoría de la inmigración dentro de UNASUR es de ciudadanos pertenecientes a la región, es decir constituye una migración intrarregional. En algunos casos como en Paraguay la migración intrarregional representa el 90% de todos los inmigrantes. En otros países donde también la migración regional es muy alta es en Argentina (80%), Venezuela (78, 4%), Chile (75,5%) como se ve en la tabla No. 1.

Tabla No. 1 % de la Inmigración intrarregional en relación a la inmigración total

País	Inmigrantes	% inmigración intrarregional
Bolivia	154.330	68,4
Colombia	129.632	56,3
Ecuador	359.315	68,6
Perú	104.919	48,1
Venezuela	1.171.331	78,4
Argentina	1.885.678	79,9
Brasil	599.678	29,3
Chile	398.251	75,5
Paraguay	185.776	90,3
Uruguay	73.528	54,2
Guyana	14.770	60,7
Suriname	41.670	44,9

Fuente: Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI 2015).
Elaboración: Propia

En promedio, la inmigración intrarregional representa el 62,88%; los porcentajes más bajos se encuentran en Perú (48,1%), Surinam (44,9%) y Brasil (29,3%). Sin embargo, como veremos más adelante, todos los países, incluido Brasil y los brasileños, tienen un gran peso al momento de hacer una lectura más detalladas. El siguiente mapa nos da una idea de la importancia de los flujos migratorios intrarregionales:

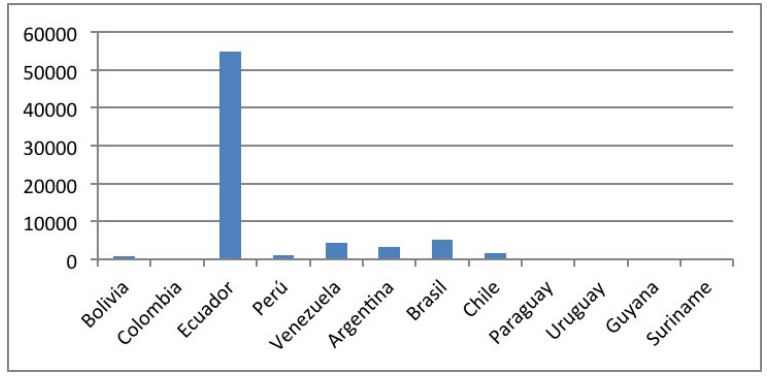
Mapa de los flujos migratorios intrarregionales de la UNASUR

Elaboración: propia
Nota: Las dimensiones de las fechas dan solo una aproximación al tamaño del movimiento

En la actualidad, los principales corredores migratorios de la región son: Paraguay-Argentina y Bolivia-Argentina; y con un flujo menor: Colombia-Venezuela, Perú-Argentina, Perú-Chile, Bolivia-Brasil y Colombia-Ecuador (OIM, 2012:20).

Aunque la mayoría de estos movimientos poblacionales responden a ciudadanos de la región que cruzan la frontera en busca de trabajo, lo que se conoce en la literatura como 'migrantes económicos', es necesario resaltar que también hay una migración forzosa que huye de sus países de origen buscando protección internacional o refugio. Según ACNUR a finales del 2013, sumados todos los países pertenecientes a UNASUR, se otorgó el estatuto de refugiados a 71.914 personas; lo que en porcentaje representa apenas el 0,01% de la población total radicada en UNASUR y el 1,4% de la población inmigrante. Si tomamos las tres categorías propuestas por Bello (2015): refugiados, personas en situación similar y solicitantes[54], estos representarían el 0,08 % de toda la población y el 7% de la población inmigrante.

Gráfico No. 3 Número de Refugiados según país de asilo/residencia



Fuente: Base de datos ACNUR, Global Trends 2013
Elaboración: propia

54 Personas en situación similar a refugiados 268.344 y solicitantes de asilo 20.125 a nivel regional. Sumadas todas las categorías: refugiados, personas en situación similar y solicitantes, son en total 360.383 personas (fuente: Base de datos ACNUR, Global Trends 2013. Excel Annex Tables, en Bello, 2015).

Como se ve en el gráfico el país que más refugiados acoge es Ecuador con el 76,18%. Ni sumado todo lo que acogen el resto de países de la región se llega al número de refugiados que se han reconocido en dicho país andino[55]. Siguen muy de lejos Brasil, Venezuela y Argentina. De todas las solicitudes de refugio presentadas en el 2013, el 62% fueron formuladas por ciudadanos de algún país miembro de Mercosur; y como rasgo característico, son casi exclusivamente de origen colombiano. En países vecinos a Colombia como Ecuador o Venezuela, representan casi el 100%, mientras en Perú representan el 59% (Bello, 2015). De estos últimos datos, llama la atención la existencia de un considerable porcentaje de solicitudes de refugio de ciudadanos extra regionales (38%), algo que varios gobernantes han declarado recientemente que seguirán haciendo en el contexto de la crisis de refugiados, principalmente sirios, que empezaron llegar a Europa y Turquía en el 2015.

3.2 Análisis por país

Argentina y los argentinos migrantes intrarregionales

Como se dijo al inicio de este capítulo, Argentina es el país de la región que más inmigrantes acoge en su territorio, representando actualmente el 4,5% de la población y de este universo el 80% son inmigrantes suramericanos, sobre todo paraguayos, bolivianos, chilenos y peruanos. Estos cuatro colectivos constituyen los primeros de todo el universo de inmigrantes que hay en país austral, al cual hay que sumar

55 Si se toman también los datos de "personas en situación similar a refugiados", los dos principales países que acogen refugiados son Venezuela y Ecuador.

que Argentina constituye el principal destino de los uruguayos. En este país hasta finales del 2013 había 3.362 refugiados y 916 solicitantes (Bello, 2015)[56].

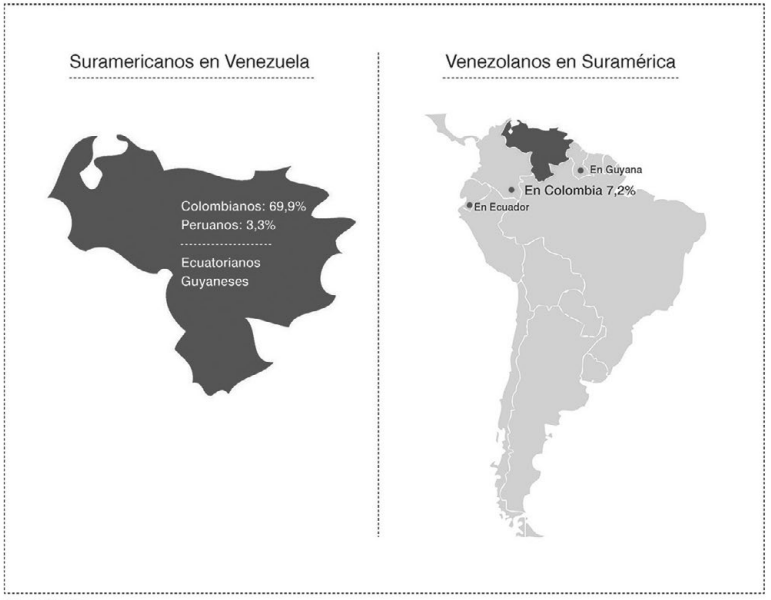
Por otro lado, encontramos argentinos emigrados en Paraguay y en Chile. Estos dos países están dentro de los cinco principales destinos de los argentinos, pero también su presencia es importante en Uruguay, Bolivia y Perú. En términos generales se observa que en Argentina hay cinco grupos nacionales de la región y los argentinos tienen presencia importante en cinco países de la UNASUR.

56 Todos los datos sobre refugio proviene del estudio citado.

Venezuela y los venezolanos migrantes intrarregionales

Venezuela, junto con Argentina, constituye uno los dos principales países que mayor flujo de inmigrantes acogen en su territorio representando en el 2013 el 3,9% de su población y de este universo el 78,4% son migrantes intrarregionales, siendo la mayoría colombianos y en menor medida peruanos. También el país llanero es destino importante de emigrantes ecuatorianos y guyaneses que se han radicado en dicho país. En Venezuela viven 4.340 refugiados, 1.073 solicitantes de asilo y 200.000 personas en situación similar a refugiados.

Por otro lado, los venezolanos emigran a nivel regional a Colombia siendo este país el único de los cinco principales destinos. Y su presencia es importante en países como Ecuador y Guyana.

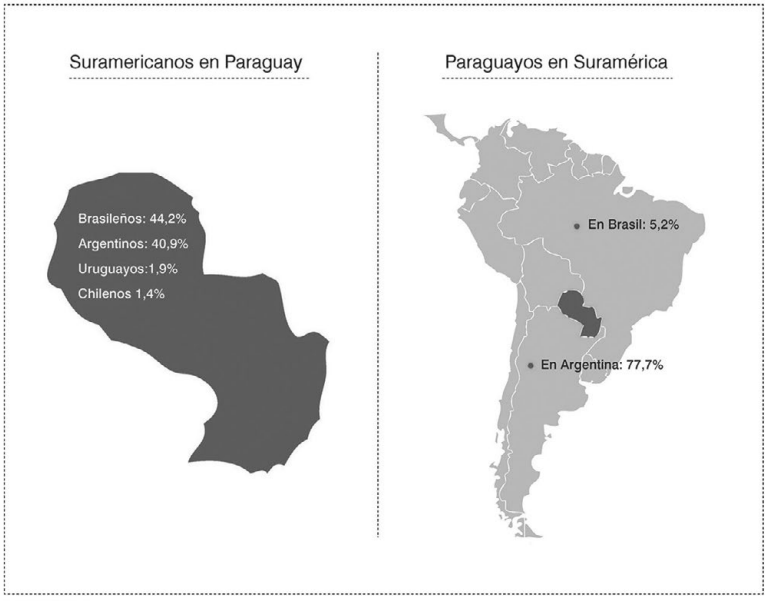


Fuente: SICREMI, 2015

Paraguay y los paraguayos migrantes intrarregionales

En este país los inmigrantes representan el 2,7% del total de la población, siendo el que más porcentaje de migración intrarregional concentra, llegando al 90,3%. La mayoría de los suramericanos que viven ahí son brasileños y argentinos y, en menor medida, uruguayos y chilenos. En este país cuatro de los cinco principales grupos de inmigrantes son de la región. En Paraguay viven 136 refugiados reconocidos.

Los paraguayos que han migrado a nivel regional se encuentran principalmente en Argentina y Brasil, siendo estos dos lugares los únicos donde su presencia es considerable.

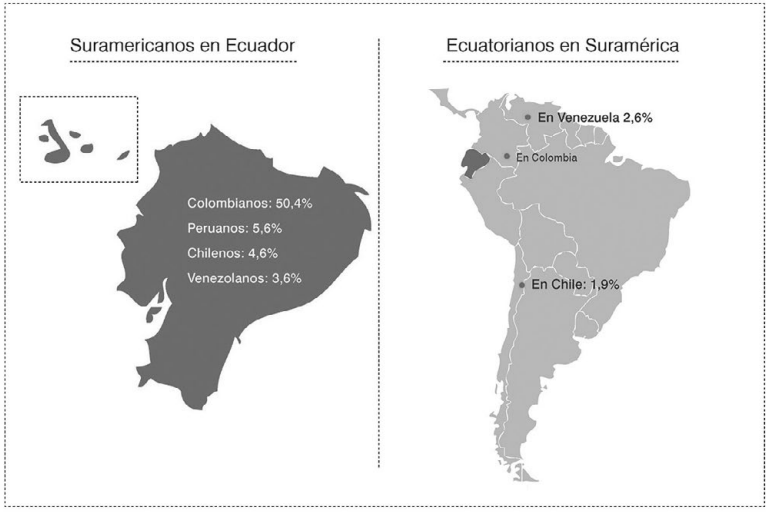


Fuente: SICREMI, 2015

Ecuador y los ecuatorianos migrantes intrarregionales

Este país andino es uno en los que más ha crecido el peso de los inmigrantes visto a lo largo del tiempo. Si para inicios de 1990 representaba el 0,8%, en la actualidad representa el 2,3%. Es decir que ha triplicado el porcentaje de inmigrantes en aproximadamente veinte años. La migración interregional aquí representa el 68,6%, la mayoría proveniente de los países vecinos de Colombia y Perú, seguido de chilenos y venezolanos. Estas cuatro nacionalidades están entre los cinco principales grupos de inmigrantes en dicho país. En Ecuador hay 54.789 refugiados reconocidos, 12.454 solicitantes de asilo y 68.344 personas en situación similar a refugiados[57].

Y hay ecuatorianos emigrantes a nivel regional sobre todo en Venezuela y Chile, siendo estos dos países parte de los cinco principales donde más migran; también es importante la presencia de ecuatorianos en Colombia.



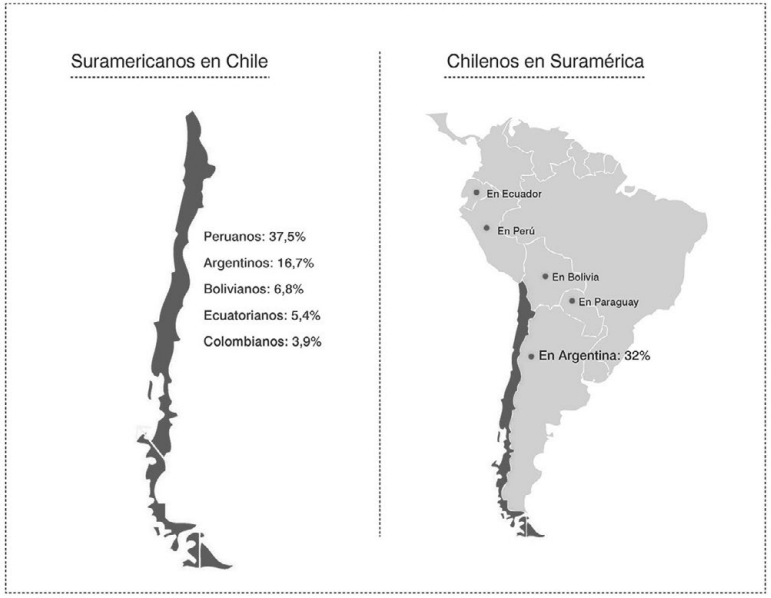
Fuente: SICREMI, 2015

57 Datos más recientes proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana señalan aproximadamente 60.000 refugiados reconocidos en Ecuador hasta finales del 2015.

Chile y los chilenos migrantes intrarregionales

Chile, a la par que Ecuador, es el país en que más ha crecido su población inmigrante, llegando a la actualidad a representar el 2,3% de su población mientras que a inicios de los 90 era solo el 0,8%. Es el único país en el cual los cinco principales grupos de extranjeros radicados en su territorio son ciudadanos de la región: peruanos, argentinos, bolivianos, ecuatorianos y colombianos. La migración intrarregional llega al 75,5%. En Chile hay 1.743 refugiados y 421 solicitantes de asilo.

Y los chilenos a nivel regional migran sobre todo a Argentina, pero su presencia es importante en países como Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay. En el análisis macro, vemos que Chile recibe a cinco grupos nacionales de la región y también se encuentran chilenos con presencia considerable en cinco países de la región.

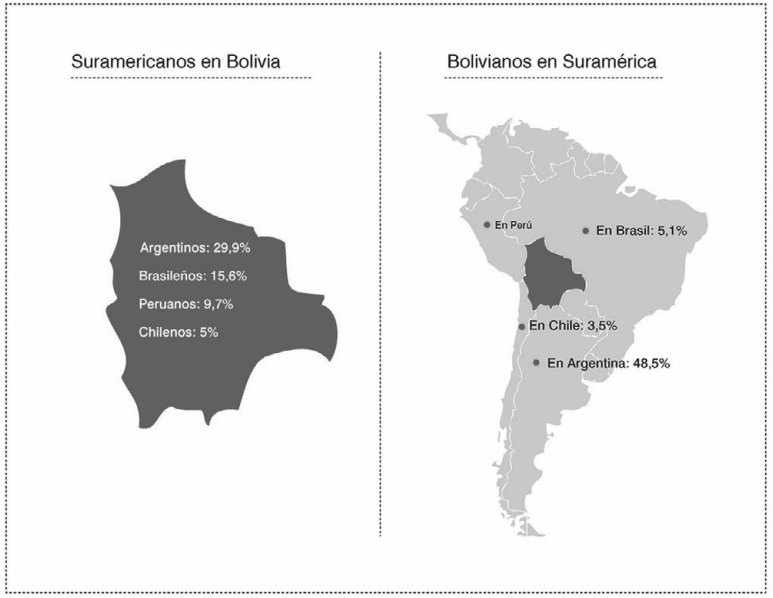


Fuente: SICREMI, 2015

Bolivia y los bolivianos migrantes intrarregionales

Actualmente en Bolivia la inmigración representa el 1,4% del total de la población y la migración interregional representa el 68,4%. La población no nacional más numerosa son los argentinos y brasileños, seguidos de los peruanos y chilenos. Este país es el único de la región que entre sus cinco principales grupos de inmigrantes aparece otro latinoamericano: mexicanos. En Bolivia hay 748 refugiados y seis solicitantes de asilo.

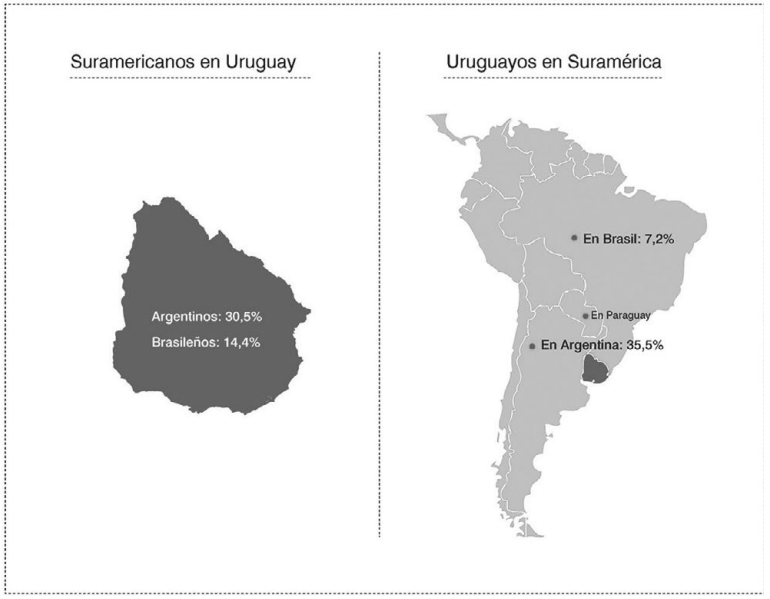
Y encontramos bolivianos que han emigrado en la región hacia Argentina, Brasil y Chile, siendo este último país un destino que ha crecido en los últimos años. También la presencia de bolivianos es importante en Perú.



Fuente: SICREMI, 2015

Uruguay y uruguayos migrantes intrarregionales

En Uruguay la inmigración representa el 2,2%, alcanzando una migración intrarregional del 54.2%. Los principales grupos ahí asentados son argentinos y brasileños; y a su vez hay uruguayos dentro de la región sobre todo en Argentina y Brasil, aunque se presencia también es importante en Paraguay. En Uruguay hay 203 refugiados y 42 solicitantes de asilo.

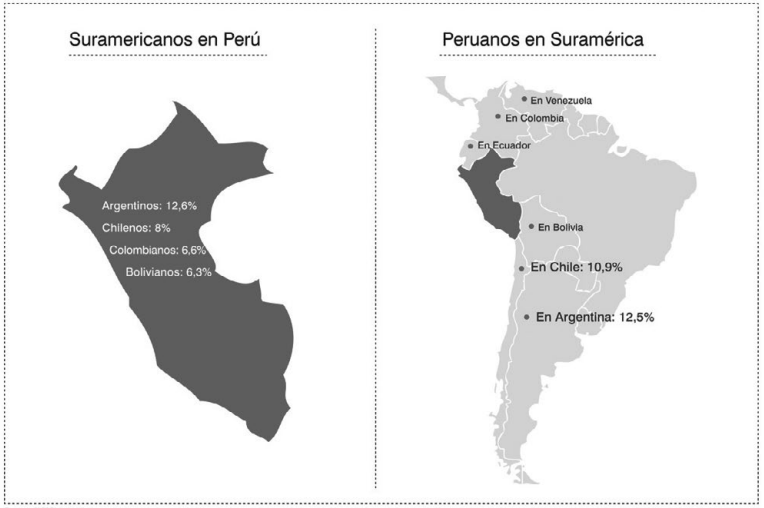


Fuente: SICREMI, 2015

Perú y peruanos migrantes intrarregionales

Perú tiene el porcentaje más bajo de inmigrantes a nivel regional (0,3%) junto con Colombia y Brasil, y también una inmigración regional de las más bajas (48,1%) solo por encima de Suriname y Brasil. Cuatro de los cinco grupos de inmigrantes que hay en el país son de suramericana: argentinos, chilenos, colombianos y bolivianos. En Perú hay 1.162 refugiados y 507 solicitantes de asilo.

Del otro lado del análisis, los peruanos son el grupo que más diversificados tiene los destinos: Argentina y Chile están dentro de los cinco primeros destinos (en el puesto tercero y cuarto respectivamente), y su presencia es importante en el resto de países andinos: Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. En el análisis macro vemos que cuatro grupos nacionales de la región están en este lugar y seis países de la región albergan una población importante de peruanos, convirtiéndolo en el país que más diversificados tiene sus flujos —por encima de argentinos, chilenos y brasileños—, con presencia en cinco países de la región—.



Fuente: SICREMI, 2015

Brasil y brasileños migrantes intrarregionales

Brasil, junto con Colombia y Perú son los países que menos inmigrantes acogen en su territorio en relación al tamaño de la población. Esta constituye el 0,3% aunque, como indicamos anteriormente, según la Secretaría Nacional de Justicia de Brasil el número de extranjeros residentes al 2012 superaba el millón y medio*. La inmigración intrarregional representa apenas el 29,3%, la más baja de todos los países de la UNASUR.

En su territorio encontramos solo dos grupos de inmigrantes suramericanos dentro de los cinco principales colectivos ahí radicados: bolivianos y paraguayos, aunque también resulta importante la presencia de uruguayos en dicho país. En Brasil hay 5.196 refugiados y 4.634 solicitantes de asilo.

Como se dijo al inicio de esta sección, si realizamos el análisis solo teniendo en cuenta la emigración, los brasileños son los únicos suramericanos que no tienen como destino principal a ningún país de la región. Los ciudadanos brasileños prefieren emigrar a Estados Unidos, Europa y Asia. De todos modos, al ver los flujos de los brasileños en otros países de la región se observa que su presencia es importante en Paraguay, Surinam, Bolivia, Guyana y Uruguay.

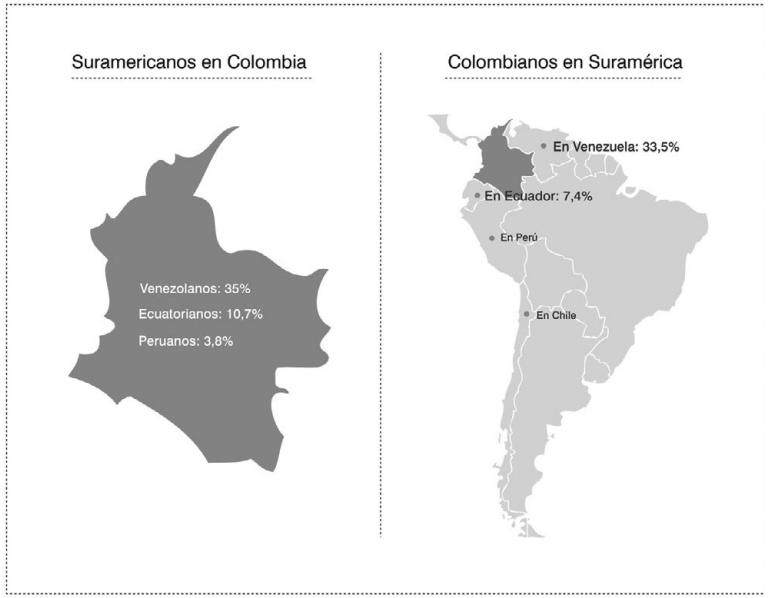
* Incluso con esta cifra el porcentaje en relación a su población no supera el 0,8%

Fuente: SICREMI, 2015

Colombia y los colombianos migrantes intrarregionales

En Colombia el porcentaje de inmigrantes representa el 0,3% al igual que los dos países anteriormente analizados y la inmigración intrarregional constituye el 56,3%. En dicho territorio, la mayoría de los inmigrantes son venezolanos, hay una importante presencia de ecuatorianos y en menor medida de peruanos. En Colombia hay 224 refugiados y 71 solicitantes de asilo.

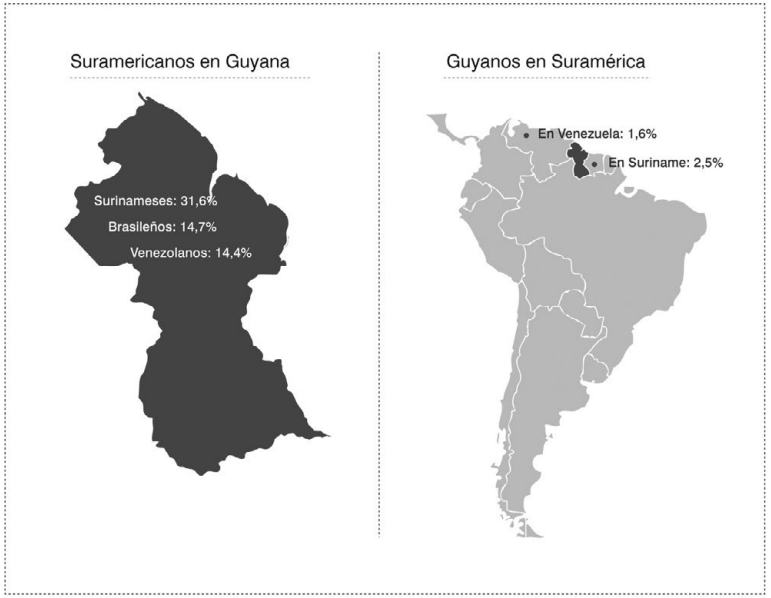
En relación a la presencia de colombianos en Suramérica la mayoría está en Venezuela y Ecuador, concentrando en este segundo país la mayor población de colombianos que han salido buscando refugio. También hay colombianos en Perú y se observa un mayor incremento en los últimos años en Chile.



Fuente: SICREMI, 2015

Guyana y guyaneses migrantes en Suramérica

En Guayana el 1,8% de la población es inmigrante y el 60,7% son migrantes intrarregionales siendo la mayoría de surinameses, brasileros y venezolanos los principales grupos de inmigrantes ahí radicados. En este país hay 11 refugiados (Bello, 2015). Y los guyaneses migrantes se han asentado en la región en Suriname y en Venezuela.

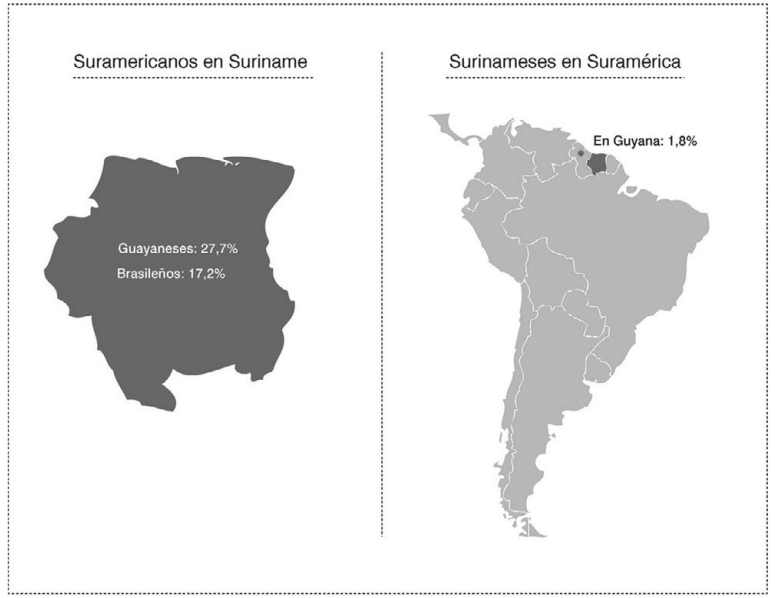


Fuente: SICREMI, 2015

Surinam y surinameses migrantes en Suramérica

Surinam es el país que en términos relativos más inmigrantes acoge de todos los pertenecientes a la UNASUR. La población inmigrantes en relación al tamaño de su población representa el 7,7% (superior a Venezuela: 3,9% y Argentina: 4, 5%) y la intrarregional 44,9% (la más baja después de Brasil). De los cinco principales grupos de inmigrantes que este país acoge los guyaneses ocupan el primer puesto y los brasileños el tercero. Y se encuentra presencia de surinameses en la región solamente en Guayana[58].

58 Así como también en la Guaya francesa.



Fuente: SICREMI, 2015

3.3 Algunas conclusiones

Este análisis de la migración intrarregional ha tenido como objetivo dimensionar los flujos migratorios dentro de los países que conforman la Unión de Naciones Suramericanas. De la información disponible se puede concluir que si bien la inmigración en términos generales es baja (encontrándose por debajo del promedio mundial), la migración intrarregional es muy importante y dinámica, pues se observan flujos intrarregionales en todo el territorio suramericano y en múltiples direcciones.

Si bien hay diferencias cuantitativas importantes en cuanto a flujos a nivel regional, que son mayores en el análisis país por país, es necesario resaltar algunos aspectos generales:

1.- No existe ningún país en la región que se quede por fuera de los flujos migratorios intrarregionales: todos reciben ciudadanos suramericanos en sus países y, de ahí también salen ciudadanos hacia otros países de la UNASUR.

2.- Existe una intensa migración binacional y fronteriza. Casi todos los países tienen a sus connacionales en otro distinto del que comparten frontera y estos flujos son de doble vía. Estas dinámicas migratorias fronterizas requieren de una mirada y tratamiento particular, en especial para los grupos étnicos asentados en zontas fronterizas[59].

3.- Once de los doce países miembros de la Unión tienen como principal flujo de inmigrantes a ciudadanos pertenecientes a algún país de UNASUR: argentinos son el principal grupo de inmigrantes en Uruguay, Bolivia y Perú; colombianos son el principal grupo de inmigrantes en Venezuela y Ecuador; peruanos ocupan en primer puesto de inmigrantes en Chile; Brasileños en Paraguay; venezolanos en Colombia, paraguayos en Argentina; Surinameses en Guyana y viceversa; los guyaneses en Suriname son el principal flujo de inmigrantes. La excepción es Brasil, que tiene como principal grupo de inmigrantes a portugueses.

59 Como los Guajiros, Yanomamis Amazónicos, Awá, shuar, Aymaras, Guaranís, Onas-Patagones.

4.- En relación al principal destino de los emigrantes suramericanos, cinco tiene como principal destino de migración un país de la Unión: migrantes uruguayos, paraguayos, chilenos y bolivianos tienen como principal destino Argentina y, colombianos tienen como principal destino a Venezuela[60].

5.- Si bien la mayoría de los ciudadanos migrantes intrarregionales entran en la categoría de migrantes económicos que viajan a otro país en búsqueda de un mejor trabajo, también existe migración forzada que busca refugio.

6.- Este flujo migratorio dentro de la UNASUR está directamente vinculado a la facilidad de movimiento intrarregional, a la libre circulación y a la construcción de una integración regional en donde se han elaborado mecanismos que faciliten la residencia ya sea por acuerdos multilaterales, bilaterales o decisiones soberanas de cada país.

Analizando exclusivamente a los Estados de UNASUR como receptores de migración intrarregional, Chile y Argentina son los que más albergan a nacionales suramericanos: cinco cada uno. De ahí viene un grupo de países como Venezuela, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Perú que acogen a cuatro grupos nacionales de la región; Colombia y Guyana a tres; y finalmente Uruguay, Brasil y Suriname solo acogen a dos grupos nacionales.

60 Otros cinco tienen como principal destino Estados Unidos: brasileños, venezolanos, peruanos, ecuatorianos y guyaneses. España es el principal destino de los argentinos y de ocho grupos más de emigrantes suramericanos es el segundo y tercer destino preferencial. Holanda es el principal destino de los surinameses.

En relación al grupo que más diversificada tiene su presencia en la región, encontramos en primer lugar a los peruanos, que tienen presencia en seis países de la región y en último a los surinameses que tienen presencia solo en uno. De ahí encontramos a los argentinos, chilenos y brasileños que están presentes en cinco países de Suramérica; hay bolivianos y colombianos en cuatro países; ecuatorianos, uruguayos y venezolanos en tres; y paraguayos y guyaneses en dos.

* * *

El sentido y cantidad de estos flujos migratorios es un elemento de análisis muy importante para predecir, políticamente, el desarrollo de flujos de ciudadanos como consecuencia de una política de libre movilidad regional de personas. Pese a que la inmigración en la región es baja, existe una predisposición de los suramericanos a moverse dentro de su región y una disposición favorable de los países a recibirlos.

Comparando con otras experiencias regionales como la europea, tener una política de libre movilidad regional demuestra que no necesariamente produce un aumentan en los flujos migratorios. En dicho continente el 97% de las personas se han quedado viviendo en su país de origen. De ahí la necesidad de consolidar políticas migratorias y avanzar hacia un nuevo acuerdo de residencia, tema que proponemos en el siguiente capítulo.

IV. La consolidación de temas de movilidad humana para la construcción de la ciudadanía suramericana

Del análisis presentado en la primera sección, sobre todo de aquellos elementos que ya han sido trabajados en espacios sub regionales como CAN o MERCOSUR, específicamente en el Estatuto Andino de Movilidad Humana o el Acuerdo de Residencia MERCOSUR, podemos resaltar algunos en los cuales consideramos se puede ratificar, consolidar, converger dentro del nuevo espacio de integración que es UNASUR, pero ahora pensados en clave de ciudadanía suramericana; ya sea porque han sido trabajados con anterioridad en los sub bloques regionales como también porque han sido presentados por algunos países como propuestas dentro del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Sudamericana (CTCS).

Entre los temas para el debate y análisis donde se considera que se podría llegar a consensos previos para consolidarse dentro de Unión de Naciones Suramericanas podemos mencionar:

a) **Doble ciudadanía.-** Prácticamente en todos los países de la Unión está permitida la doble ciudadanía. Esto permite avanzar hacia el reconocimiento formal de una ciudadanía suramericana para los migrantes intrarregionales.

b) **Documentos de Identificación nacionales como documentos de viaje.-** Prácticamente todos los Estados Miembros de UNASUR permiten a los ciudadanos de la región entrar y salir

a algún país con la sola presentación del documento nacional de identificación[61]. Este permite una mayor facilidad de flujos y una manera más fácil de movilidad al interior de la región.

c) **Permanencia de corta estancia.-** Ligado al anterior punto, prácticamente todos los países de la región permiten permanecer a ciudadanos de la región por corta estancia sin necesidad de ningún tipo de visa. Por lo general está permitido permanecer por 90 días los cuales en algunos se pueden extender por otros 90 más.

d) **Igualdad de trato.-** A aquellos ciudadanos suramericanos a quienes les han otorgado residencia en algún Estado Miembros se estipula que tienen derecho a igualdad de trato, y no discriminación. Es decir, a ser tratados y reconocidos como nacionales, con las mismas obligaciones y derechos, en cualquiera de los Estados Miembros de UNASUR.

e) **Eliminación de ciertos requisitos para residencia temporal.-** Casi todos los países han eliminado de los requisitos para solicitar residencia el certificado de salud, y algunos el requisito de medios de subsistencia. En otras palabras, simplificación de trámites administrativos para otorgar residencia temporal.

f) **Presentación de certificado de antecedentes penales.-** Ya sea del país de origen, de destino o certificado de antecedentes penales internacionales, los Estados Miembros consideran necesario solicitar este requisito al momento de otorgar residencia a los ciudadanos de la región.

61 En Anexo se señalan todos los documentos de identificación que son permitidos para viajar según cada país.

g) **Cooperación consular.-** En materia de asistencia, protección consular y asuntos migratorios para algún ciudadano/a suramericano que se encuentre en un tercer Estado por fuera de UNASUR donde no haya Representación Diplomática ni Consular de su país de origen, muchos Estados Miembros permiten solicitar apoyo y acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de otro Estado Miembro de UNASUR.

h) **Lucha contra la discriminación.-** El racismo, la xenofobia y la estigmatización que sufren los migrantes suramericanos en el exterior, ya que se considera la migración extrarregional como un elemento central para la integración y construcción de una identidad suramericana. Sobre todo el reconocimiento a la diversidad étnica.

i) **Pasaporte suramericano.-** Al tenor de las experiencias sub regionales de contar con un pasaporte andino y pasaporte mercosureño, se ha planteado y debatido al interior del GTCS, así como dentro de la Secretaría General de UNASUR avanzar hacia un pasaporte suramericano.

j) **Canales preferenciales.-** Que se podría avanzar de manera progresiva empezando por aeropuertos, dado que la mayoría de los países ya tienen canales preferenciales para ciudadanos Andinos o del Mercosur; posteriormente podrían incorporarse los accesos terrestres y marítimos.

k) **Modernización tecnológica.-** Que implica tener un sistema integrado de información, comunicación, asistencia consular electrónica, apostilla electrónica, entre otros.

l) **Capacitación permanente a funcionarios.-** De migración, policía migratoria y personal consular sobre identidad, ciudadanía suramericana e integración regional[62] con enfoque de derechos. Así como capacitación y formación a la sociedad civil en general.

Asimismo, hay otros temas que es necesario que estén nuevamente en la mesa al momento de pensar en clave de ciudadanía suramericana, como:

m) **La regularización automática de ciudadanos de UNASUR.-** Que se encuentren en situación migratoria irregular en cualquier Estado Miembro, otorgando de manera directa la residencia permanente; eliminar requisitos de medios de vida para obtener residencia permanente y reducción progresiva de costos de trámite hasta llegar a la exoneración.

n) **Derechos políticos.-** Prácticamente en todos los países de la Unión está permitido el voto de los extranjeros a nivel local y en algunos a nivel nacional. Es necesario tratar este tema para pasar de la cuasi-ciudadanía a la plena ciudadanía.

o) **Grupos étnicos.-** Que se encuentran asentados en zonas de frontera y que fueron divididos al momento de conformarse los Estados. Es necesario visibilizar a estas minorías étnicas que habitan en varias fronteras suramericanas para que se adopten políticas específicas para dichos grupos.

62 A estos temas se podrían agregar otros como Alternativas migratorias y Protección de Refugiados.- Para movilidad y reconocimiento de personas necesitadas de protección internacional a nivel regional (tema discutido recientemente en una Reunión Regional de Expertos con presencia de funcionarios de algunos países de Mercosur, realizada en noviembre del 2015).

* * *

Todos estos temas nos permiten comprender que existe una base sólida para avanzar en la consolidación de la ciudadanía suramericana. A catorce años de la firma del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes de Mercosur, Bolivia y Chile el cual constituyó a criterio de varios expertos y políticos (Alfonso, 2012) un hito para la integración suramericana, consideramos que, dados los avances en la materia que se han dado desde inicios del nuevo siglo y la postura de los países de la región en los diferentes foros a nivel global, se deben dar nuevos pasos, que permitan avanzar hacia una libre movilidad y residencia no solo de mano de obra, sino de ciudadanas y ciudadanos migrantes intrarregionales.

Como se mencionó, desde la Secretaría General de UNASUR se considera la ciudadanía suramericana como un paso fundamental para la integración regional dado que el objetivo de cualquier proceso de integración es facilitar la movilidad de personas, bienes, servicios y capitales. En el caso de la movilidad de personas, en este trabajo se analizó los flujos migratorios en Suramérica y los avances a nivel del MERCOSUR, de la CAN y de UNASUR en materia migratoria.

Tomando en cuenta lo mencionado y en un intento de continuar avanzando en el tratamiento de los temas en el marco de la construcción

de la ciudadanía suramericana, este estudio cierra con una propuesta de iniciativa que recupera principalmente los avances del "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile" (2002) y el Estatuto Andino de Movilidad Humana (2015) y los últimos avances del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana donde se establece como uno de sus objetivos "proponer la elaboración de un Acuerdo de Residencia UNASUR, que contemple la simplificación de los requisitos para su obtención".

En virtud de lo mencionado la presente iniciativa se denomina "Acuerdo UNASUR sobre Movilidad Humana, Residencia y Ciudadanía Sudamericana", la cual se espera sea un insumo válido que permita llegar a los consensos necesarios para consolidar de manera efectiva la 'Patria Grande'.

4.1 INICIATIVA DE LA SECRETARIA GENERAL DE UNASUR "ACUERDO UNASUR SOBRE MOVILIDAD HUMANA, RESIDENCIA Y CIUDADANÍA SURAMERICANA"[63]

La Secretaría General de UNASUR, en virtud de las atribuciones que le confiere el Articulo 10, literal b del Tratado Constitutivo y el Artículo 22 inciso tercero del Reglamento General de presentar iniciativas. Allí se le otorga la atribución de:

63 Esta iniciativa retoma varios de los temas trabajados en los procesos subregionales así como las propuestas presentadas por Argentina, Ecuador y Uruguay en el marco de GTCS.

> *presentar propuestas para la consideración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, según corresponda, efectuar los estudios técnicos que éstos le encomienden que contribuyan con el desarrollo del proceso de integración y asesorar, según corresponda, en la preparación de los temarios y propuestas en discusión.*

Tomando en consideración los avances realizados al momento en UNASUR en materia de Ciudadanía Suramericana sin dudas uno de ellos es la aprobación del Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana en diciembre del 2014. Se resalta la existencia de dos aspectos centrales en el informe conceptual que definen el espíritu, como así también, el rumbo en el que se debe avanzar en un proyecto de Ciudadanía Suramericana. En cuanto al espíritu, como se indicó anteriormente, el Informe Conceptual establece que:

> (…) el proceso de construcción de una identidad y ciudadanía suramericanas debe ser innovador, e ir más allá de la imprescindible convergencia de los procesos subregionales en la materia (…)

Ello implica que si bien debe nutrirse y converger con los avances de otros sistemas de integración, debe necesariamente brindar un valor agregado. De este modo no se trata sólo de incorporar lo avanzado sino de buscar la sinergia necesaria para la creación de una propuesta innovadora en materia de Ciudadanía Suramericana. En cuanto al rumbo que debe tomar la ciudadanía suramericana en UNASUR, el informe establece que:

> (…) La construcción de la ciudadanía regional tiene expresiones y avances muy concretos y relevantes en los dos principales procesos subregionales de integración, la CAN y el MERCOSUR, traducido en un proceso de otorgamiento igualitario y de generalización gradual de derechos. (…) En tanto modelos de integración (Comunidad y Mercado Común) de índole inferior a la Unión, ambos procesos tienen menores alcances que la UNASUR (Unión política y económica) (…)

De este modo se determina los alcances que el proyecto debe tener en el espacio de UNASUR, los actores subregionales con quien debe converger y da un paso más, al definir las dimensiones que debe priorizar e incluir. Al respecto el Informe establece:

> (…) Dicho proceso comienza en la dimensión migratoria, como se ha acordado, pero debe además explorar y avanzar en las demás dimensiones que se identifiquen como prioritarias (…)

Sin duda, la Ciudadanía Suramericana constituye un enfoque dinámico e integral, que tiene como punto de partida el área migratoria a través de significativos avances en materia de movilidad humana, pero también supone la incorporación de nuevas áreas, como por ejemplo, la de educación, salud, economía, trabajo, seguridad social, justicia, cultura, participación, entre otros, en el marco del reconocimiento y ampliación de derechos desde una perspectiva igualitaria y transversal.

Ello se ratifica en su Tratado Constitutivo, artículo 3 literal k, donde sobre los objetivos específicos señala: "La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regulación migratoria y armonización de políticas".

Es por ello que la siguiente iniciativa pretende enumerar los temas que podrían incluirse en la elaboración de un posible *"Acuerdo de Residencia de UNASUR"* a la luz de lo avanzado en el Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana en el espacio UNASUR y comenzando por su dimensión migratoria entendiendo que los Estados Miembros de la Unión de Naciones Suramericana reconocen la libre movilidad y las facilidades de residencia dentro de la región como un elemento esencial para la consolidación de la ciudadanía suramericana y la integración regional.

Los temas que podría contener un **ACUERDO UNASUR SOBRE MOVILIDAD HUMANA, RESIDENCIA Y CIUDADANÍA SURAMERICANA** son:

1. El reconocimiento por parte de los Estados Miembros de UNASUR del derecho inherente e inalienable de los ciudadanos para cambiar su residencia a otro Estado de la Unión, y la importancia de la libre movilidad intrarregional.

2. Que todas las personas que tengan la nacionalidad y ciudadanía de alguno de los Estados Miembros de la UNASUR sean consideradas también ciudadanos suramericanos.

3. Que las y los ciudadanos suramericanos pueden viajar, ingresar, circular y salir de cualquiera de los Estados Miembros de la Unión de Naciones Suramericana presentando solamente su documento de Identificación nacional. Por lo tanto, los documentos de identificación que constan en el ANEXO I constituyen documentos de viaje.

4. Implementación por parte de los Estados Miembros de UNASUR de manera gradual de canales preferenciales para ciudadanos suramericanos en aeropuertos, pasos fronterizos y puertos marítimos.

5. El derecho de los ciudadanos suramericanos a circular por el territorio de la Unión de Naciones Suramericanas y permanencia en un Estado Miembro distinto de Estado de origen o residencia por un período de ciento ochenta (180) días calendario contados desde el día siguiente de su ingreso. Asimismo, la posibilidad de permanecer más tiempo solicitando un permiso de residencia.

6. Garantizar que las y los ciudadanos suramericanos que estén radicados en un Estado Miembro distinto de país de origen o residencia, independientemente de su condición migratoria, puedan solicitar la residencia permanente ante la autoridad de migración correspondiente presentando la siguiente documentación:

a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que, resulte acreditada la identidad del ciudadano o ciudadana suramericana peticionante;

b) Partida de nacimiento;

c) Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del país en el cual residía en los últimos tres años;

d) Formulario de solicitud de RESIDENCIA PERMANENTE UNASUR;

e) Pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo servicio de migración, conforme lo dispongan las respectivas normativas internas.

Asimismo, la autoridad correspondiente podrá verificar la veracidad y autenticidad de la documentación presentada, así como investigar más sobre el peticionario por razones de orden público y no podrá solicitar otro requisito o documento adicional a los señalados en el párrafo anterior.

7. Garantizar que las y los ciudadanos suramericanos puedan solicitar la residencia permanente en el país de acogida o en las Misiones Diplomáticas y Oficinas consulares del país donde residan.

8. Establecer que no se pueda cobrar ningún tipo de multa a las y los ciudadanos suramericanos que se encuentren de manera irregular mientras estén aplicando al presente Acuerdo de Residencia.

9. Posibilitar que a las y los ciudadanos suramericanos a quienes se les haya otorgado el permiso de Residencia Permanente en cualquiera de los Estados miembros de UNASUR gocen de los mismos derechos y obligaciones que los nacionales bajo el principio de ius domicile y por ende tengan trato igualitario e igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y políticos.

10. Impulsar por parte de los Estados Miembros campañas de información para que no exista ningún ciudadano suramericano en el territorio de UNASUR que esté de manera irregular,

11. Realizar por parte de los Estados Miembros de UNASUR campañas de sensibilización y lucha contra la discriminación, el racismo, la xenofobia; y para la concientización de una identidad y ciudadanías suramericanas.

12. Garantizar para que las y los ciudadanos suramericanos a quienes se les haya otorgado el permiso de Residencia Permanente de UNASUR en cualquiera de los Estados Miembros, y que por algún motivo deseen cambiar de residencia a otro Estado Miembro, puedan hacer uso del permiso de residencia otorgado, notificando su cambio de residencia a las autoridades migratorias tanto del país que abandona como al país que se ingresa.

13. Permitir que las y los ciudadanos suramericanos pertenecientes a grupos étnicos asentados en zonas de frontera puedan moverse libremente por sus territorios que fueron divididos por las fronteras nacionales.

14. Reconcer el derecho al refugio a las y los ciudadanos suramericanos que tienen que migrar de manera forzosos ya sea por asuntos climáticos, desastres naturales, guerras, persecución por motivos de religión, identidad sexual, minorías étnicos, entre otros reconocidos por la Convención de 1951, el Protocolo de 1967, así como por el Acuerdo de Cartagena de 1984. Hacer los los esfuerzos necesarios para que en la Unión no existan casos de personas apátridas.

15. Posiblitar que las y los ciudadanos suramericanos a quienes se les haya otorgado el permiso de residencia en cualquiera de los Estados miembros de UNASUR participen, según estipula las legislaciones, tanto en las elecciones de sus respectivos países de origen como en el país de residencia, incluido el derecho al voto para elegir a los parlamentarios regionales.

16. Posibilitar que los ciudadanas y ciudadanos no pertenecientes a la Unión de Naciones Suramericana que estén casados o en unión de hecho con ciudadana o ciudadano suramericano, aquellos/as con hijos nacidos en algún Estado Miembro de UNASUR o que hayan residido por más de cinco años de manera regular en cualquier Estado Miembro de UNASUR puedan acogerse al acuerdo de residencia.

17. Permitir que cualquier ciudadano o ciudadana que ya esté radicado en algún Estado Miembro de UNASUR que goce o haya gozado de algún permiso de residencia, temporal o definitivo, dado por el Estado de acogida pueda solicitar cambio ante la autoridad competente para acogerse al presente Acuerdo.

18. Que todo ciudadano perteneciente a cualquier Estado Miembro de la UNASUR que haya migrado extrarregionalmente y que se encuentre en el territorio de un tercer Estado, o en una localidad en la que su país de origen no tenga representación Diplomática ni Consular, o no pueda ejercer sus funciones de manera oportuna, pueda acogerse a la protección y asistencia de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro Estado Miembro de la UNASUR, incluida la asistencia consular electrónica.

19. Encomendar a la Secretaría General la elaboración de "Cuadernos de formación y capacitación sobre ciudadanía suramericana, integración regional y diversidad cultural" que sirva para afirmar la

identidad regional y capacitar a funcionarios gubernamentales y a la ciudadanía en general.

20. Crear del Pasaporte Suramericano, para que se constituya en un documento de viaje e identificación, emitido por la autoridad nacional competente de cada país al que corresponde la nacionalidad, el cual tendrá las mismas características técnicas y uniformidad tal como se indica en el ANEXO II. Dicho pasaporte no sustituye al pasaporte nacional.

21. Crear de un pasaporte provisorio regional uniformando el formato, la vigencia y las normas de seguridad del documento entre todos los estados de la región que permita, en casos de emergencia, viajar a los ciudadanos suramericanos.

* * *

Como se mencionó, estos puntos constituyen una iniciativa pensada desde la Secretaría General para la construcción de un Acuerdo de movilidad humana, residencia y ciudadanía suramericana que permita a los más de 413 millones de ciudadanos suramericanos, a sus familiares y ciudadanos de otras latitudes que viven un tiempo en la región, gozar de uno de los derechos inalienables como ser humano: el derecho a la libre movilidad en la región que les permita emigrar por fuera de sus países y a regresar a los mismos, circular y residir dentro de la región, trabajar en cualquier sitio de ella, reunificarse con su familia en destino, desplazarse con sus beneficios de seguridad social; estudiar, trabajar profesionalmente y que se le reconozcan sus derechos sociolaborales, recibir protección consular y el derecho a intervenir políticamente participando, eligiendo y siendo elegido.

En otras palabras, consolidar una ciudadanía suramericana que favorezca el sentimiento de identidad la cual permita a su vez una verdadera integración regional en donde los ciudadanos migrantes puedan ejercer sus derechos en cualquier rincón de nuestra Patria Grande Suramericana.

Anexo 1.

Documentos de Identidad considerados Documentos de Viaje que no sean pasaportes con los cuales los titulares pueden circular entre los Estados Miembros de UNASUR[64]

Argentina

-Documento Nacional de Identidad
-Cédula de identidad expedida por la Policía Federal
-Libreta de Enrolamiento
-Librea Cívica

Brasil

-Cédula de Identidad expedida por cada Estado de la Federación con validez nacional.
-Cédula de Identidad para extranjero expedida por la Policía Federal.

Paraguay

- Cédula de Identidad.

Uruguay

- Cédula de Identidad.

Bolivia

-Cédula de Identidad.

Chile

- Cédula de Identidad

Colombia

-Cédula de Ciudadanía
-Cédula de Extranjería

Ecuador

-Cédula de Ciudadanía
-Cédula de Identidad (para extranjeros)

Perú

-Documento Nacional de Identidad
-Carné de Extranjería

Venezuela

-Cédula de Identidad

Guyana

-Identity Card

Suriname

-Identiteitskaart

64 Tomado del Acuerdo Sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados e información adicional de Guyana y Suriname.

Anexo 2.

Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del pasaporte suramericano[65]

A) Características Básicas del Pasaporte Suramericano

1. El formato será de tipo libreta con bordes redondeados de 88mm por 125mm

2. La carátula y contra carátula del pasaporte será de color AZUL[66]

3. Las leyendas tendrán color dorado

4. La parte superior de la carátula consignará la leyenda UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, União de Naçoes Sul-Americanas, Unión of South American Nations o Unie van Zuid-Amerikaanse Naties según la lengua oficial de cada Estado Miembro, la cual estará centrada e impresa en caracteres de mayor dimensión, seguido a renglón siguiente del escudo nacional de País miembro emisor y su nombre oficial.

5. En la parte inferior de la carátula se pondrá la denominación "PASAPORTE" tanto en español, portugués, inglés y holandés.

6. La cara interior de la carátula llevará el logo de UNASUR seguido de sus siglas.

65 Tomado como referencia la propuesta del Estatuto Andino de Movilidad Humana, la propuesta de Ecuador y aportes de la Secretaría General UNASUR.

66 La misma tonalidad del color azul de UNASUR.

7. La información de identificación de portador del Pasaporte Suramericano deberá contener: foto, número de pasaporte, apellidos, nombres, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, nacionalidad, ciudadanía[67], fecha de emisión, fecha de caducidad, firma.

8. En cada una de las páginas interiores del pasaporte se pondrán símbolos sombras de los 12 países miembros de UNASUR (tres símbolos de cada país).

9. Estas características se aplicarán al pasaporte nacional ordinario o común.

B) Reglas generales sobre la Expedición del Pasaporte Suramericano

1. El pasaporte Suramericano expedido por cada uno de los Países Miembros será acorde con la normativa recomendada por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en materia de documentos de viaje.

2. Queda bajo potestad soberana de los Países Miembros, la incorporación en el Pasaporte Suramericano de nomenclatura y elementos de seguridad adicionales a los detallados por la OACI y el presente Anexo, según sus respectivas legislaciones.

3. El Pasaporte Suramericano deberá contener una zona de lectura mecánica, acorde con las recomendaciones de la OACI.

4. Los Países Miembros expedirán el Pasaporte Suramericano con una validez inicial de por lo menos 5 años.

67 En todos los casos se pondrá en el casillero de ciudadanía: suramericana

5. Los Países miembros emitirán un Pasaporte Suramericano para cada titular, evitando la expedición de pasaportes comunes a los cónyuges o la inclusión de menores de edad en los pasaportes de los padres.

6. La creación del Pasaporte Suramericano es una decisión soberana de los Países Miembros. Sin menoscabo de lo dispuesto en el presente Acuerdo, su expedición se sujetará a lo establecido en las respectivas legislaciones nacionales

7. El Pasaporte Suramericano entrará en vigencia a más tardar el 1 de enero de 2017. Si un país miembro adelantara la puesta en vigencia del Pasaporte Suramericano antes de la fecha, comunicará ese hecho a la Secretaria General de la UNASUR y a los demás países para su correspondiente reconocimiento.

V. Bibliografía Consultada

Acosta, D. (2015) "200 años de ciudadanía suramericana". Conferencia presentada en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 12 de diciembre del 2015.

Acosta, D. (2009) *Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive*. Bruselas: Centre for European Studies (CEPS).

Agusti, F. (2015). "Génesis y desarrollo de las políticas de libre movilidad". En: *Taller La construcción de ciudadanía en procesos regionales. Balances y Perspectivas entre la UE y Sudamérica*". PROMIRA- MIGPROSP, Buenos Aires, mayo 2015.

Alonso, A. (2012). Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Buenos Aires: Organización Internacional de las Migraciones.

Anderson, B. (1993) *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Artola, J. (2015) "Política migratoria en América Latina. Una reflexión desde América del Sur. En Anguiano, M. Eugenia y R. Cruz, (Eds.) *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades. Perspectivas comparadas*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Bauböck, R. (2003) "Reinventing Urban Citizenchip", *Citizenchip Studies*, 7(2), pp. 139-160

Bauböck, R. (2003b) "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism". *International Migration Review*, 37 (2), pp. 700-723.

Bauböck, R. (2005), "Expansive citizenship: Voting beyond territory and membership". *Political Science and Politics*, núm.35, (4),pp. 683-687.

Bello, J. (2015) El Mercosur y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, ACNUR.

Benhabib, S. (2004) Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos. Barcelona: Gedisa.

Bizzozero Revelez, L. (2012). "El MERCOSUR y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?". *Sí somos americanos. Revista de estudios transfronterizos*. Volumen XII, no. 1. pp. 215-237.

Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios internacionales (Santiago)*, *45*(175), 9-39. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071937692013000200001&lng=es&tlng=es. 10.5354/0719-3769.2013.27352.

Bogado B. y Laura L. (2012). "Migraciones en el Ámbito de Mercosur, un impulso hacia el modelo social de integración. El caso de Argentina". En *Cuadernos do Tempo Presente*, No.6.

Castañeda, A. (2014). *Secure Communities: The New Policy for Massive Deportation of Mexicans.* Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Disponible en: http://observatoriocolef.org/Tabla/82
CAN (2006) *Liberalización del Comercio de Servicios en el Marco del TLC Andino – Estados Unidos,* Secretaría General de la CAN.

CAN (S/F) Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (Varias).

CAN (2008) Acta del Primer Foro Andino de Migraciones (2008), Quito.

CAN (2015) Propuesta de Estatuto Andino de Movilidad Humana. Parlamento Andino. Oficina Nacional Ecuador.

CEPAL (1994), *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago: CEPAL

Cook-Martín, D. (20015) "El pasaporte del abuelo: orígenes, significado y problemática de la ciudadanía múltiple" en en Mateos, P. (Ed.) *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*. CIESAS-CIDE: México.

CSM (2010) Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la CSM, Cochabamba.

CSM (2013). Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la CSM ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas.

Delgado, R., Márquez H. y Puentes, R. (2010) Elementos para Replantear el debate sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos. Marco Conceptual. México: RIMD-INEDIM.

Domenech, E. (2008) "La ciudadanización de la política migratoria en la región suramericana: vicisitudes de la agenda global". En, Novick, S. (comp.) Las migraciones en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Domenech, E. (2010) "La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con 'rostro humano'". Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Quito 18 al 20 de mayo. http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1308776200.Ponencia_Eduardo_Domenech.pdf

Düvell, F. (2003) "The globalization of migration control". En OpenDemocracy http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp

Escobar C. (2015) "Derechos extraterritoriales y doble ciudadanía en América Latina", en Mateos, P. (Ed.) *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*. CIESAS-CIDE: México.

Espejo, S. y Francescon E. (2012). "La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el MERCOSUR". *Gennaio*, núm. 6.

Faist, T. (2001) "Social Citizenship in the European Union: Nested Membership", Jornal of Common Market Studies 39 (1), pp. 39-60.
Faist, T. (2015) "Migración y teorías de la ciudadanía", en Mateos, P. (Ed.) *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*. CIESAS-CIDE: México.

Feldman-Bianco B.; Rivera L.; Stefoni C.; y Villa Martínez, M. (comp.) (2011) *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: CLACSO-FLACSO-U. Alberto Hurtado.

FLACSO Uruguay. (2015). *Estado actual y perspectiva de las políticas migratorias en el Mercosur.* Montevideo: FLACSO Uruguay.

Ghosh, B. (2012), "A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word?". En Geiger y Pécoud (eds.)*The New Politics of In-ternational Mobility. Migration Management and its Discontents.* Osnabrück: Universität Osnabrück.

Guerrero, A. (2010) *Administradores de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Quito: FLACSO-ECUADOR

García, R. y Gainza, P. (2014). "Economía, migración y políticas en Sudamérica: Avances y desafíos". En *Migración y Desarrollo* N.24, pp. 67-94.

Geinger, M. y Pecoud, A. (2010) *The Politics of International Management*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Geinger, M. y Pecoud, A. (eds.) (2012) *The New Politics of Interna-tional Mobility. Migration Management and its Discontents.* Osnabrück: Universität Osnabrück.

Gibney, M. (s/f) La apatridia y el derecho a la ciudadanía. RMF32. Centro de Estudios sobre refugiados, Oxford: Universidad de Oxford.

Hammar, T. (1990) *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration, Research in Ethnic Relations Series.* Aldershot, Hants, England Brookfield: Avebury, Gower Pub. Co

Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order: From de Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambrdige: Polity Press.

Huntington, S. (2004) Who are We? The Challenges to America's National Identity. Nueva York: Simon and Schuster.
Kant, I. (1795) *La paz perpetua.* Disponible en http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/la-paz-perpetua--0/html/

Kimlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship*. Nueva York: Oxford University Press

Koehen, R. (2006). *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*, Garnet Working Paper: No 09/06, September 2006.

López, A. (2009). *La migración internacional. Su tratamiento unilateral, bilateral y multilateral en la actualidad*, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores-AFESE.

Louidor, E. (2012) "Sobre la nueva política migratoria de Brasil" http://www.alainet.org/es/active/53049

Novick, S., Hener, A. y Dalle, P. (2005). *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documento de Trabajo No. 46, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

Mármora, L. (2009). "El contexto migratorio Sudamérica-Europa: políticas para lograr una gobernabilidad migratoria". En Salazar, R. (Ed.) *Políticas migratorias. Hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales.* Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales.

Mazza J. y Sohnen E. (2011) *Cruzando Fronteras para Trabajar: Nuevas Tendencias y Políticas de Migración Laboral en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social.

May, J. (1999) Monadic Identities. The Performance of Citizenship. Public Words Vol (5). Minneapolis/London: The University of Minnesota Pres.

Mendoza, G. (2011) El ejercicio de la ciudadanía comunitaria andina en el espacio extra comunitario a través de la asistencia y protección consular (mimeo).

Mendoza, G. (2010) *"Avances en la formulación de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones: fortalecimiento de la ciudadanía andina en el espacio intra y extracomunitario", Informe Especial,* Jurisprudencia Supranacional e Internacional (mimeo).

Mejía, M. (2015) Políticas migratorias multilaterales: Caso Mercosur y Acuerdo de Residencia a partir de la experiencia Argentina y su aplicación en Ecuador (2002-2015). Tesis para la obtención del título de Maestra en Relaciones Internacionales, IAEN-Ecuador (versión preliminar).

MERCOSUR (1991). Tratado de Asunción. http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/TRATADO%20DE%20ASUNCI%20N.pdf (Revisado el 10 de junio de 2015).

MERCOSUR (1994). Tratado de Ouro Preto. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf (Revisado el 10 de junio de 2015).

MERCOSUR (1998). Declaración Sociolaboral del Mercosur. http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR_Sociolab.pdf (Revisado el 10 de junio de 2015).
MERCOSUR (2005). Protocolo Constitutivo del parlamento del MERCOSUR. http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/proyectos/2006/02/43%20RPOTOCOLO_06%2002%202006_00001.PDF (Revisado el 10 de junio de 2015).

MERCOSUR (2010). Estatuto de la ciudadanía del MERCOSUR. Plan de Acción. MERCOSUR/CMC/DEC. N.64/10 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2808/1/DEC_064-2010_ES_Estatuto%20de%20Cidadania.pdf (Revisado el 2 de julio de 2015).
MERCOSUR (2015). http://www.mercosur.int/

Mezzadra, S. (2005) *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueño.

Modolo, V. (2012) "Política migratoria regional. El caso de la Residencia Mercosur 2002-2011". En *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* pp. 40-58

Modolo, V. (2012b) "Derechos políticos de los extranjeros en el Mercosur. Superando la nacionalidad en el ejercicio del voto". En Novick, S. (Directora) *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos.* Buenos Aires: Catálogos.

Ong, A. (1999) *Flexible Citisenship: The Cultural Logic of trannationality*. Durham: Duke University Press.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2015) Dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe y entre América Latina y la Unión Europea, Bruselas

OIM (2014) Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Asociados, Lima

OIM (2012). Panorama Migratorio de América del Sur.

OIM (2008). Perfil Migratorio de Argentina.

OIM (2012). Perfil Migratorio de Bolivia.

OIM (2010). Perfil Migratorio do Brasil.

OIM (2012). Perfil Migratorio de Chile.

OIM (2010). Perfil Migratorio de Colombia.

OIM (2012). Perfil Migratorio de Colombia.

OIM (2012). Perfil Migratorio de Ecuador.

OIM (2011). Perfil Migratorio de Paraguay.

OIM (2012). Perfil Migratorio de Perú.

OIM (2012). Perfil Migratorio de Uruguay.

Pedroza, L. (2013) Extensiones del derecho de voto a inmigrantes en Latinoamérica: ¿contribución a una ciudadanía política igualitaria? En *Working Paper Series, No. 57*. Berlin: desigualdades.net International Research Network on interdependent Inequalities in Latin America

Pedroza, L. (2014) "The Democratic Potential of Enfranchising Resident Migrants" en International Migration Volúmen 53 (3) pp.22-35

Penchaszadeh, A (2013) *Política y hospitalidad. Disquisiciones urgentes sobre la figura del extranjero. Buenos Aires: Eudeba.*

Ramírez, J (2010) "Diario de campo de la X Conferencia Suramericana sobre Migraciones" Tiquipaya-Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010.

Ramírez, J. y Alfaro, Y. (2010) "Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones", en Boletín Andinamigrante No.9, Quito: FLACSO Sede-Ecuador.

Ramírez, J. y Estévez I. (2012) "Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE" en Jácome, H. (coord.) *El retorno de las carabelas: Acuerdro Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea.* Quito: FLACSO-Ecuador.

Ramírez, J. (2012). *Ciudad-Estado, inmigración y políticas. Ecuador 1890:1950*, Quito: Instituto de la Ciudad-IAEN.

Ramírez, J. (2013). *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.

Ramírez, J. (2014) "Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos: una mirada histórica de la política migratoria en el Estado Ecuatoriano", en *Historia Comparada de las migraciones en las Américas.* México: UNAM-IPGH.

Ramírez, J., Ceja, I. y S. Coloma (2015). *La implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur en Ecuador: logros, alcances y desafíos. Informe final*. Quito: IAEN-ACNUR.

RAEJ (2010) Principales características de las Normas Jurídicas de la Comunidad Andina: Prevalencia, Aplicación Directa y efecto Inmediato en el territorio de sus Países Miembros" en Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 19, enero 20110, Lima

Romano, S. (2009). "Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. Una aproximación crítica". Eduardo Domenech (comp.). *Migración y política: el estado interrogado*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Rojas, F., Altmann J., y Beirute, T. (2012) "Integración política: un camino hacia la integración latinoamericana". En Altmann (Ed.) *América Latina: caminos a la integración regional*. San José: FLACSO-CAF.

Sanahuja (2009) "Del regionalismo abierto al regionalismo post neoliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina" en Martínez L., Peña L. y Vázquez M. (coord.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. No. 7, año 2008-2009, Buenos Aires: CRIES.

SICREMI (2015) "Migraciones Internacionales en las Américas", OEA.

SELA (2015) Estado Actual del Proceso de Integración en América Latina y el Caribe. Caracas: Secretaría Permanente SELA.

Soysal, Y. (1994) *The Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press

Stuhldreher, A. (2006). La problemática de la migración en América latina: ¿De enfoques gubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?. En: Wehr (ed.) *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*. Madrid/Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert.

Tamayo, S. (2005) El ejercicio de la ciudadanía ante la globalización: una tensión irresoluble entre lo global y lo local. En Bueno C. y Pérez, M. (coords.) Espacios Globales. México: UIA-Plaza y Valdés.

UNASUR (2014) Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Entrada en vigor 2011. Quito: Secretaría General.

UNASUR (2014), Informe Conceptual sobre Ciudanía Sudamericana, CTCS.

UNASUR (2014), Declaración Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

UNASUR (2014) "De la Visión a la Acción". Iniciativas presentadas por la Secretaría General a la consideración de la Cumbre Extraordinaria de UNASUR que se celebrará en Ecuador los días 4 y 5 de diciembre del 2014. Santa Cruz, noviembre 21 del 2014.

UNASUR (2015b), Resumen de la Video Conferencia del Grupo de Trabajo d Ciudadanía Suramericana, del 3 de septiembre del 2015.

UNASUR (2015), Informe de la Reunión Presencial del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana, Montevideo 24 y 25 del 2015

UNASUR (2016), Memoria Anual 2014-2015.

Venturas, L. (2015) "Migration Management and the History of The International Organization of Migration". En Venturas, L. (ed.) *International 'Migration Management' in the Early Cold War*. Corinth: Universidad de Peloponnese.

Vior J., E. (2013). "Nacionalidad y supranacionalidad en la construcción de la ciudadanía sudamericana". Publicación de la ponencia leída durante el panel sobre "Ciudadanía sudamericana", realizado en el marco del *XI Congreso Argentino de Ciencia Política*, celebrado en la Universidad Nacional de Entre Ríos del 17 al 20 de julio.

Vonk, O. (2014) *Nationality Law in the Western Hemisphere.* Brill: Nijhoff

Young, I. (1989) "Polity and Group Difference: A Critical of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics*, 99, pp. 250-274

Sobre el Autor

Jacques Ramírez Gallegos nació en Brasilia-Brasil, de nacionalidad ecuatoriana y ciudadano suramericano/universal. Es Doctor en Antropología Social por Universidad Iberoamericana, Ciudad de México; Ha impartido docencia sobre migración y políticas en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Escuela de Relaciones Internacionales; en la FLACSO-Sede Ecuador en el programa de Migración y Desarrollo; en la Universidad de Cuenca en el programa de Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas y en la Universidad Andina en la cátedra de Migración, empleo y globalización. Invitado a dar conferencias y cátedras en varias universidades de Latinoamérica.

Actualmente coordina el proyecto de investigación "Migración, marcos normativos y políticas en Suramérica". Miembro de CELAG, de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Red de Migrantólogos y Red MIGRASur. Tiene varios artículos sobre migración internacional. Entre sus principales libros podemos señalar "*América Latina Migrante. Familia, Estado, Identidades*" (coautor-coord. 2008); "*Con o sin pasaporte. Análisis socio antropológico sobre la migración ecuatoriana*" (2010); "*Ciudad-Estado, inmigración y políticas*" (coord.2012); "*La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*" (2013).

Fue Asesor en la Secretaría Nacional del Migrante (2007-2008); subsecretario de migración y asuntos consulares (2009), y ex asesor para asuntos migratorios en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2013) donde impulsó varias de las políticas migratorias del Ecuador. Actualmente colabora como investigador-asesor externo en la Secretaría General de UNASUR.

"Para la Secretaría General, la cual tengo el honor de presidir, la construcción de la ciudadanía suramericana constituye el pilar fundamental para seguir caminando como región".

Ernesto Samper Pizano
Secretario General de UNASUR

"Como bien señala el Profesor Ramírez, el momento es propicio para plasmar de manera definitiva los consensos alcanzados en los últimos quince años en un nuevo instrumento. De ahí que uno de los mayores aportes del libro sea el de realizar una propuesta de ciudadanía regional bien sustentada con datos cuantitativos, y con una importante discusión teórica".

Diego Acosta Arcarazo
Profesor de la Universidad de Bristol

ISBN: 978-9942-14-167-5
9 789942 141675

CELAG
Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica

UNASUR
Unión de Naciones Suramericanas
União de Nações Sul - Americanas
Union of South American Nations
Unie van Zuid - Amerikaanse Naties