

Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR¹

Lic. Orlando Aguirre
Lic. Gabriela Mera
Lic. Lucila Nejmkis²

Introducción*

El proceso de integración regional del MERCOSUR, desde su conformación a principios de la década de 1990 y a lo largo de los años, ha ido lentamente avanzando desde lo puramente económico y comercial, en gran medida relacionado al contexto económico-político en el que fue creado, hacia objetivos que apuntan a un mayor fortalecimiento político, social y cultural.

En este marco, la temática migratoria -cuestión fundamental dada la larga tradición de movimientos e intercambios poblacionales que ha caracterizado la relación entre los países de la región- comenzó a ocupar su espacio en la agenda política del MERCOSUR.

A partir de estos procesos, la discusión en torno a la *ciudadanía* resulta ineludible, en la medida que todo proceso de integración que apunte a convertirse en un mercado común, aunque sea a largo plazo, necesariamente conlleva desafíos a la institución y el ejercicio de la ciudadanía, tradicionalmente vinculada al territorio y la soberanía del Estado-Nación.

En el tratamiento de la cuestión migratoria en el ámbito del MERCOSUR, emerge un concepto de gran relevancia para esta problemática: la *libre circulación*. Esta noción ha sido considerada, en ámbitos políticos y académicos, como un primer paso hacia el desarrollo de un espacio común entre los países, que eventualmente podría abrir camino al desarrollo de políticas públicas y nuevos derechos que sean objeto de atención comunitaria.

El propósito de este trabajo consiste en analizar el tratamiento que ha tenido la libre circulación en el ámbito de decisión política del MERCOSUR y las eventuales relaciones que podría plantear con una idea de ciudadanía a nivel regional. En este sentido, veremos

¹ El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto financiado por UBACyT (S065) "Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: Políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales", Programación Científica 2004-2007, dirigido por la Dra. Susana Novick, con sede en el Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

² Miembros del Grupo de Estudios Población, Migración y Desarrollo, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

* Agradecemos los valiosos comentarios de la Dra. Susana Novick, que constituyeron un aporte esencial para la realización de este trabajo.

que más allá de la retórica, muchos de los avances han sido limitados, y en gran medida han seguido estando atravesados por visiones restrictivas vinculadas al control de la población y a la lógica del Estado-Nación, otorgándole la última palabra en la práctica concreta. Es esta sin duda una cuestión fundamental, dado que la migración es siempre un tema sensible para los Estados, que tradicionalmente han hecho de ella un problema de seguridad, y en este sentido el MERCOSUR no parece ser la excepción.

El proceso de integración MERCOSUR

Al analizar los motivos que dieron origen al MERCOSUR, existe acuerdo entre diversos autores en señalar que el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI) y los problemas causados por la crisis de la deuda externa, y sus consecuencias político-sociales crearon, desde lo económico, la necesidad de aunar esfuerzos entre los países del Cono Sur, a partir de un proceso de integración. Desde lo político, el nuevo contexto generado por la democratización y la necesidad de consolidarlo definitivamente, convertirían al bloque en el paraguas protector que evitaría eventuales retornos autoritarios. (Dabene, 2001; Schvarzer, 2001)

El primer acercamiento se produjo a partir de la Declaración de Iguazú, firmada por los Presidentes Sarney y Alfonsín, el 30 de noviembre de 1985, que constituyó el marco inicial de un nuevo período de relaciones bilaterales entre los dos países, que dejaban atrás antiguas hipótesis de conflicto. Posteriormente, en julio de 1986, se firma el Acta de Integración Argentino - Brasileña, que constituirá las bases del Programa de Cooperación e Integración Económica (PICE), que tenía como principal objetivo promover la formación de un espacio económico común por medio de la apertura gradual y selectiva de determinados productos.

En 1990 se suman a la iniciativa Paraguay y Uruguay, y como resultado de este proceso el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman en la ciudad de Asunción el Tratado que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), posteriormente conocido como Tratado de Asunción.

A partir de este momento y hasta el año 1994, se constituye el denominado “período de transición”, en el que fueron construidas las bases del MERCOSUR. Este período se enmarca dentro del denominado Cronograma de Las Leñas, en el que se delineaban las tareas a seguir y los temas prioritarios fijándose como fecha límite para la conformación del bloque el 31 de diciembre de 1994.

Si bien este proceso se inició con una lógica empresarial de corte neoliberal, con el tiempo fue lentamente avanzando desde lo estrictamente comercial hacia cuestiones sociales y culturales, incluidas temáticas poblacionales y en particular las migratorias (Novick, 2005).

Durante la década de 1990, y a lo largo del desarrollo del proceso de integración regional “se produjeron cambios significativos en los patrones migratorios intraregionales, aumentó la llegada de inmigrantes desde otros países de América Latina y se acentuó la emigración hacia el exterior del Cono Sur.” (Maguid, 2007) Estudios recientes coinciden en que durante la década de 1990 el panorama en la región, se ha caracterizado por: a) decreciente porcentaje de población extranjera en casi todos los países -excepto en Chile y Bolivia- por el envejecimiento y muerte del histórico flujo europeo; b) aumento del porcentaje de los migrantes intrarregionales, con el incremento de inmigrantes provenientes de otros países de América Latina; c) creciente emigración hacia el exterior del Cono Sur, especialmente a Estados Unidos de Norteamérica, Europa y Japón; d) progresiva feminización de los flujos migratorios. (Maguid 2005; Patarra y Baeninger; 2001; en: Novick, 2005)

En particular el aumento del porcentaje de los migrantes intrarregionales constituye una cuestión fundamental en el proceso de integración regional. El MERCOSUR se ha caracterizado por la existencia de un sistema migratorio en el cual la Argentina tradicionalmente ha sido un polo de atracción para los migrantes limítrofes –tendencia de larga data, pero que en las últimas décadas pasa a ser predominante-, mientras que Paraguay, Uruguay, Bolivia se fueron consolidado como países fundamentalmente expulsores de población (Grimson, 2006).

Gran parte de estos movimientos ocurrieron a pesar de la existencia de políticas migratorias restrictivas; sin embargo, como señala Martínez Pizarro, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional que todavía no es posible evaluar adecuadamente, los acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles. (Martínez Pizarro, 2000; en: Novick, 2005).

La ciudadanía en debate

El concepto de *ciudadanía* está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y por otro, a la noción de vínculo con una comunidad política particular. La expresión más influyente de esta concepción clásica de la ciudadanía fue la elaborada por T.H. Marshall en *Citizen and Social class*. En opinión de Marshall la ciudadanía esencialmente consiste en asegurar que cada persona sea tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales, y la manera de asegurar este tipo de pertenencia radica en otorgar a los individuos un número creciente de ‘derechos de ciudadanía’, que divide en tres categorías, a saber, derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales (Kymlicka, Norman; 1996). Esta concepción, de fuerte arraigo liberal, defendía la idea de que la igualdad que aportaba la ciudadanía, la pertenencia plena a una comunidad, era suficiente para legitimarla.

Esta perspectiva supone, por tanto, un escenario nacional, en el que todos gozan de la ciudadanía (mínima), de la pertenencia (mínima). Pero si bien la concepción de Marshall de ciudadanía -o plena pertenencia a una comunidad- se reduce a un repertorio de derechos, la ciudadanía en sí no es un derecho previo a la comunidad, no es un *derecho del hombre*, ni siquiera es un derecho de los miembros de la comunidad; pues la pertenencia a la misma no garantiza de por sí la ciudadanía plena, sino que ésta siempre queda como ideal a conquistar (Kymlicka, Norman; 1996).

Algunas de las críticas a esta concepción clásica de ciudadanía las ha hecho Tom Bottomore en su ensayo *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*. Desde su perspectiva, la ciudadanía plantea una serie de interrogantes que deben entenderse en un marco mucho más amplio, “hasta el punto de que lo más adecuado sería hacerlo a escala mundial”. La ciudadanía aparece en el presente como problema, en gran medida como fruto de la guerra, en rigor, de las condiciones socioeconómicas de la postguerra –con el desplazamiento de millones de trabajadores de sus países de origen y el endurecimiento de las exigencias para acceder a la ciudadanía formal– cuyo efecto inmediato se concreta en la aparición de numerosos núcleos de residentes extranjeros, y, como consecuencia política, los problemas para distinguir dos figuras próximas pero inconfundibles: la *residencia*, que es una primera e incompleta forma de pertenencia, y la *ciudadanía* o forma plena. (Bottomore, 1992)

Sin embargo, y a pesar de estas consideraciones, no puede negarse que el concepto actual de ciudadano está íntimamente ligado a la constitución del Estado moderno. Si bien a lo largo del periodo formativo de los Estado-Nación la nacionalidad fue naturalizada y ambos conceptos -ciudadanía y nacionalidad- quedaron unidos como una condición

indistinta, no debe olvidarse el papel constitutivo que tuvo y tiene la nacionalidad en la ciudadanía y en la construcción de la identidad (Stolker, 2000). Es el Estado el que vincula a la *ciudadanía* con la *nacionalidad*: se es ciudadano porque se posee una nacionalidad, regulada por un Estado, y este estatuto solamente vale en el ámbito de ese Estado.

Es así como, tanto en los discursos científicos como populares, el concepto de ciudadanía remite directamente a la idea de permanecer fuera o dentro de las fronteras del Estado-Nación (Soysal, 2003). Consecuentemente, la legislación internacional reconoce que cada Estado tiene el derecho de definir a quien permite -y a quien no- ser ciudadano. Cada Estado tiene normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la nacionalidad de ese Estado, y con ello, los derechos de ciudadanía (Heater, 1999).

Actualmente, las discusiones en torno al concepto de ciudadanía se relacionan con dos aspectos que cuestionan el Estado-Nación y el concepto de ciudadanía a él unido. Por un lado lo que se ha denominado *globalización*, el proceso por el cual las actividades económicas centrales y estratégicas se encuentran progresivamente integradas a nivel mundial a través de redes electrónicas de intercambio de capital, bienes e información. Por otra parte, lo que se ha considerado como la emergencia de sociedades cada vez más *multiculturales* en las que se fragmenta la teórica homogeneidad de los Estados-Nación, en gran medida a partir de la creciente inmigración. En este sentido, según Zapata Barrero, la noción tradicional de ciudadanía (nacional y estatal), tiene dificultades de encontrar recursos para gestionar los nuevos fenómenos ligados a la multiculturalidad. Particularmente en el caso de los inmigrantes, la condición de residente o habitante no implica estar vinculado ni jurídica ni políticamente con el Estado. Una persona puede pertenecer a la población de un Estado pero no a su demos. (Zapata Barrero, 2004)

En el marco de este debate, quisiéramos de algún modo relativizar estas concepciones y remarcar, en cambio, el rol protagónico que en la actualidad continúan teniendo los Estados Nacionales. Frente a la idea que defiende la emergencia de un paradigma global que cuestiona la soberanía estatal, consideramos que los procesos globales, lejos de debilitar las figuras tradicionales de los Estados-Nación, en gran medida los han reforzado. Lo global es construido a partir del Estado-Nación y este continúa redefiniendo las lógicas a través de las cuales excluye. Respecto a la multiculturalidad y los desafíos que ésta genera a las concepciones modernas de ciudadanía, tampoco debemos olvidar que la supuesta homogeneidad del Estado-Nación no es más que uno de sus tantos mitos constitutivos.

De la ciudadanía nacional a la ciudadanía comunitaria. La experiencia europea

El desarrollo actual de los procesos de integración regional implica nuevos desafíos a la moderna vinculación entre ciudadanía y nacionalidad, y, en cierto modo, estos acuerdos contienen compromisos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, que trascienda los límites de los Estados Nacionales.

Al hablar de procesos de integración regional, no puede obviarse la referencia al que sin duda constituye el caso más consolidado y, en cierto modo, “exitoso”: la Unión Europea. Este proceso, a medida que fue avanzando hacia la unificación política, conllevó reconfiguraciones en la institución y ejercicio de la ciudadanía –que tradicionalmente combinaba la pertenencia a un territorio, una identidad colectiva común, acceso a derechos políticos y sujeción a la jurisdicción administrativa del Estado– que plantean no pocos desafíos para el proceso actualmente en curso. Una breve mirada sobre los desarrollos alcanzados en este sentido nos brindará algunos valiosos elementos de análisis.

El Tratado de la Unión Europea -en vigor desde el 1 de noviembre de 1993- establece las bases para la creación de la ciudadanía comunitaria, una categoría en virtud de la cual los nacionales de los Estados que la conforman son también paralelamente ciudadanos europeos, pasando a percibir, en tanto tales, una serie de derechos fundamentales por su pertenencia a la Unión. Esta condición, según el Tratado Constitutivo de la Comunidad, sería “complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional” [Art. 17.1], de manera que se estaría desarrollando una condición de membresía en dos niveles, donde la ciudadanía de la Unión es concebida como un status jurídico que se superpone e integra a las distintas ciudadanía nacionales.

La UE básicamente establece una serie de derechos civiles, políticos y sociales inherentes a esta condición de ciudadano de la Unión, cuya protección quedaría al arbitrio de las instituciones comunitarias: derecho de libre circulación y residencia en el territorio de cualquiera de los países miembro; derecho a ser elector y candidato en elecciones locales y en el Parlamento Europeo; a disfrutar de protección diplomática y consular de las autoridades de cualquier Estado miembro en terceros países; a petionar al Parlamento y al Defensor del Pueblo Europeos; entre otros.

Ahora bien, ¿qué implicancias tiene el establecimiento de esta condición de ciudadano de una comunidad supranacional; qué reconfiguraciones acarrea a la institución clásica de la ciudadanía, en términos de reconocimiento de derechos políticos y sociales, desarrollo

de una identidad colectiva, y fundamentalmente en su vinculación con la soberanía estatal y la nacionalidad?

La membresía de la Unión en primer lugar implica el status jurídico tradicional de ciudadanía, en términos de acceso a derechos y deberes respecto de una colectividad política –facultando al ciudadano para actuar en la vida política de la colectividad–, solo que ahora esa colectividad se trata de una comunidad transnacional. Pero ser depositario de estos derechos y deberes no es una condición meramente pasiva, sino que también busca designar una identidad cívica común, vinculada a la comunidad que los ampara. Según Alfonso de Julios-Campuzano, la institución de la ciudadanía europea, al generar una relación directa entre los individuos y las instituciones comunitarias, contribuye a reforzar el proceso de integración supranacional, no solo porque sustrae de la competencia estatal la garantía de las facultades y derechos que hacen a su constitución -elevándolos a la esfera de las instituciones de la Unión-, sino fundamentalmente porque logra constituirse en un elemento de cohesión social que hace al desarrollo de una opinión pública europea y sienta las bases para una identidad europea común. (De Julios-Campuzano, 2002)

La constitución de individuos como centro de imputación de ‘derechos ciudadanos’ por parte de una estructura político-jurídica supranacional contribuiría a conformar así un sentido de pertenencia a una comunidad y un orden por encima del nacional. Muchos teóricos, señala Adrián Favell, de hecho ven en el desarrollo de la Unión Europea y la creación de estas nuevas estructuras e instituciones supranacionales, una prueba de la emergencia de modos de organización post-nacional o global en el mundo de la política, particularmente de las políticas migratorias (Favell, 2006)

Sin embargo, la cuestión fundamental que se plantea aquí es si la creación de una ciudadanía comunitaria tal como se está desarrollando en la Europa contemporánea presenta o no una ruptura respecto del modelo clásico de la ciudadanía vinculada a la nacionalidad y circunscrita la soberanía de los Estados-Nación.

De Julios Campuzano sostiene que con la UE se estaría gestando una noción de ciudadanía transnacional que vendría a romper con la concepción moderna clásica, según la cual los individuos sólo pueden tener la ciudadanía del país cuya nacionalidad poseen, siendo atributo exclusivo del Estado. Sin embargo, reconoce que la condición de ciudadanía europea hoy en día sigue ligada a la lógica de organización política estatal, fundamentalmente porque el acceso a ella supone poseer previamente la nacionalidad de alguno de los países miembro, dejando la regulación al respecto bajo la competencia de los Estados Nacionales. (De Julios-Campuzano, 2002)

El hecho de que la membresía de la Unión se base en una concepción nacional de la ciudadanía –es decir, que la atribución de derechos descansa en una identificación entre ciudadanía y nacionalidad-, se manifiesta particularmente en la situación de los inmigrantes - llamados nacionales de terceros países- residentes en Estados miembro, y en las dificultades que encuentran para ser reconocidos como ciudadanos de la Unión con derechos sociales y políticos plenos.

Desde la década de 1990 puede observarse en la Comunidad Europea esfuerzos por establecer políticas de inmigración y asilo coherentes a nivel intergubernamental; y la Comisión Europea ha llevado adelante propuestas para reconocer a los nacionales de terceros países residentes en países de la Unión derechos equiparables a los de los ciudadanos de los Estados miembro (Tratado de Amsterdam en 1997; Declaración de Tampere en 1999; etc.). Sin embargo, esas propuestas quedaron sin efecto vinculante para los Estados, y hoy en día las condiciones legales e institucionales para inmigrados y asilados varían mucho entre los países. (Benhabib, 2005). Esta falta de criterios uniformes para la adquisición de la nacionalidad hace que las condiciones de acceso a los derechos sociales y políticos difieran en los distintos países, lo cual agudiza la situación de desigualdad que viven los inmigrantes al interior de la Unión.

Seyla Benhabib observa que lo que sucede en Europa hoy ilustra un efecto de desagregación de la ciudadanía, donde el modelo clásico, unitario –que combinaba residencia continua en un territorio, identidad colectiva, derechos políticos y sujeción a una jurisdicción administrativa común–, se está deshaciendo, y los componentes de la ciudadanía -identidad colectiva, privilegios de membresía política, y derechos y reivindicaciones sociales- se desagregan en situaciones y combinaciones diversas; aún vinculados a la soberanía de los Estados- Nación (Benhabib, 2005)

Libre Circulación, migración y ciudadanía en el MERCOSUR

El Mercado Común del Sur, a pesar de sus avances como espacio de integración regional, sin duda constituye un escenario completamente distinto al europeo, particularmente en términos de consolidación institucional y política. En este contexto, el desarrollo de una noción de una ciudadanía comunitaria se encuentra en un estado más que embrionario, casi diríamos que inexistente. Sin embargo, en el tratamiento de la cuestión migratoria dentro del bloque, emerge una categoría clave para la problemática de la

ciudadanía: el concepto de *libre circulación*. Esta noción, sostienen Mármora y Pérez Vichich, transforma a la variable migratoria en un elemento clave de los procesos de integración económica y configura el núcleo de la dimensión social de la integración. (Mármora y Pérez Vichich, 1997; en: Novick, 2005).

Su relevancia para el problema de la cuestión de la ciudadanía es clara. Pues las concepciones tradicionales de la migración determinan que una persona, al atravesar la frontera, pierda sus atributos de *ciudadano* para convertirse en *extranjero*; obligándolo a intentar restituir trabajosamente sus derechos de ciudadanía en el país de destino, muchas veces sin lograr nunca alcanzarlos plenamente. En cambio, la noción de libre circulación determina que el migrante, no perderá sus atributos de ciudadanía cuando atraviese la frontera. Además, al establecer la igualdad para los ciudadanos de cada uno de los países en el resto de los territorios, no solo elimina un factor de vulnerabilidad como es la irregularidad migratoria, sino que también abre camino para que las políticas públicas –de empleo, seguridad social, atención de la salud, educación, etc.– pasen a ser objeto de atención comunitaria. (Pérez Vichich, 2000)

La noción de libre circulación en el plano de la integración contiene ciertos compromisos que propician la conformación de una idea de *ciudadanía comunitaria* por encima de cualquier otra circunstancia. Sin embargo, señalan estos autores, pensar realmente en un objetivo de libre circulación regional implica cambiar la perspectiva burocrática administrativa y eminentemente restrictiva de las políticas migratorias. (Mármora y Pérez Vichich, 1997).

En el MERCOSUR, el tratamiento político de la cuestión migratoria fue sufriendo modificaciones a lo largo del período. Como han señalado expertos en la temática, durante el llamado proceso de transición –desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en 1991, hasta el 31 de diciembre de 1994-, se observa una voluntad política de concebir al fenómeno migratorio dentro del concepto de libre circulación de personas en general y trabajadores en particular. En una segunda etapa, que se inicia con la firma del Protocolo de Ouro Preto, la noción de libre movilidad se desplaza hacia la de migraciones laborales tradicionales, trasladando al tema migratorio desde lo multilateral a lo nacional, con un tratamiento más restrictivo, como problema de política interna antes que de política internacional. Finalmente, a fines de 2002, con la firma del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, se produce lo que muchos autores consideran un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión, donde el concepto de libre

movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración. (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005; en: Novick, 2005).

Avances y contradicciones en la normativa del MERCOSUR

El corpus empírico de nuestro trabajo está conformado por las normas emanadas del MERCOSUR. Estos documentos no deben tratarse solo como fuentes de información, sino como productos sociales de un determinado contexto histórico, y, en tal sentido, no debemos dejar de considerar las prácticas sociales que están por detrás de ellos, así como sus condiciones de producción y lectura (Valle, 2000).

En la estructura jurídica del MERCOSUR se combinan distintos tipos de normas, entre las que cabe mencionar: tratados, protocolos y declaraciones del Derecho Internacional, normas propias dictadas por los órganos decisorios del bloque y recomendaciones establecidas por los órganos auxiliares, así como acuerdos de concertación social regional.

En el presente trabajo nos centraremos en las normas producidas por los órganos decisorios del MERCOSUR -entre el año 1991 y la actualidad-. Por un lado tomaremos las *Decisiones*, emanadas del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (CMC), órgano superior, al que le incumbe la conducción política y la adopción de las medidas de mayor importancia. Por otro lado nos centraremos en las *Resoluciones* elaboradas por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC), instancia ejecutiva del bloque, dependiente del CMC, pero con facultad de iniciativa y poder de decisión. Ambos tipos de normas son de carácter obligatorio para los Estados Parte y deben ser tomadas por consenso de todos los países miembros.

Para la elaboración del corpus hemos relevado las normas en materia de *libre circulación* que fueron elaboradas en estos ámbitos –un total de 37–. A partir de ellas, buscaremos analizar como se ha pensado la cuestión migratoria a lo largo del período de constitución, desarrollo y consolidación del espacio de integración.

Desde el discurso político que se plasma en la normativa elaborada por el MERCOSUR, puede decirse que la idea de conformar un espacio de libre circulación de personas es concebida como una piedra angular para consolidar la unificación regional, y uno de los primeros pasos para pensar una integración que trascienda lo estrictamente económico.

Sin embargo, esta voluntad manifiesta de avanzar hacia la libre circulación, convive de manera contradictoria con objetivos restrictivos de control y regulación de los movimientos entre los Estados. Puede observarse que gran parte de las normas, en sus

considerandos, enuncian a la libre circulación como un objetivo fundamental para la integración regional, y sin embargo en su desarrollo aparecen elementos restrictivos, como el tema del control fronterizo y los documentos de identificación personal.

Por una parte, debe considerarse que el control fronterizo es una cuestión fundamental para la soberanía de los Estados, permitiéndoles delimitar quienes están de un lado y del otro de la frontera y en consecuencia quienes se encuentran incluidos y quienes excluidos de la nación. Por ello el monopolio del control del movimiento de la población es intrínseco al proceso de construcción mismo del Estado y uno de sus ejes constitutivos. Por otro lado, la cuestión de la documentación legítima para moverse por el territorio y atravesar sus fronteras -monopolizada también por el Estado- juega un papel esencial en el proceso de identificar y controlar los movimientos de los sujetos.

En este sentido, tanto en lo que hace a las fronteras como a los documentos de identificación personal, toda la normativa elaborada por el MERCOSUR en gran medida tiende a mejorar y reforzar la capacidad de regulación y control de los Estados y a incrementar su presencia como garante de los derechos de movilidad de las personas.

La libre circulación en el período de transición

Desde sus primeras Decisiones, el Consejo del Mercado Común expresa la voluntad política de construir “un espacio regional donde puedan circular libremente los ciudadanos y residentes de los Estados Partes del Mercado Común, así como sus bienes, servicios y factores productivos”, proponiendo como una primera medida la instalación de canales preferenciales para la atención de los nacionales y residentes de los países de la región³. Esta norma, que se propone ser un primer avance en la creación de un espacio de libre circulación regional, plantea sin embargo al libre movimiento entre los países del bloque en tanto contribuye a incrementar “el intercambio económico y comercial y, en especial, turístico en el Mercado Común del Sur”. Es decir que en este primer momento no se está pensando facilitar o promover migraciones propiamente dichas, sino más bien en una movilidad temporal, circunscripta al comercio y al ámbito turístico. Apunta hacia una libre circulación, pero no vinculada al asentamiento.

En relación a la cuestión de la documentación, desde comienzos del período se considera la posibilidad de confeccionar un documento único del Mercosur, para lo cual se establece la creación de un grupo ad-hoc. Al establecer tempranamente un espacio

³ Decisión CMC 12/91. Facilitación para los ciudadanos del MERCOSUR. Brasilia 17/XII/1991.

institucional con este objetivo, se pone de manifiesto la relevancia que tiene este tema para los policy-makers del bloque y con las consecuencias que ello implica en cuanto al control de la movilidad de las personas. Con la idea de establecer un documento único a nivel regional, en cierto modo, los Estados pasan a compartir el monopolio legítimo del control - y protección- del movimiento poblacional. Por otro lado, además, se define a nivel regional cuales serán los documentos de identificación personal de cada Estado que serán considerados válidos para el traslado de personas dentro de los países del MERCOSUR⁴.

En este período también se avanza en afianzar procedimientos de coordinación y cooperación entre los Estados en materia de control fronterizo. En este sentido cabe destacar el llamado Acuerdo de Recife⁵, a través del cual se busca aunar esfuerzos entre los Estados con el objetivo de avanzar hacia un control unificado de las entradas y salidas de los migrantes que se trasladan entre los países de la región. Para ello se establece una noción de “control integrado de fronteras”, apuntando al desarrollo de “procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea” entre los Estados y organismos nacionales para cooperar entre sí en el ejercicio de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte.

El período de institucionalización del Mercosur

Desde mediados de la década de 1990 el MERCOSUR se continúa con la elaboración de normas en torno a los documentos de identificación personal, en vistas a la regulación del movimiento de las personas en el bloque. Estos avances apuntan tanto a unificar criterios entre los distintos países como a crear nuevos documentos.

Se aprueban un modelo único de Tarjeta de Entrada y Salida (TES) que deberá ser seguido por todos los países y se buscan unificar asimismo las características de los pasaportes con el objetivo de mejorar su calidad técnica para tener un mejor control y dificultar su adulteración⁶.

En relación a los aspectos institucionales, se crean Centros de Consulta de Documentos Personales del MERCOSUR (CCDM) que deberán canalizar los informes vinculados a la identidad de personas. Los Centros de Consulta deberán en primera instancia “...facilitar a los Estados Partes información sobre todas las personas que se domicilien en su Territorio y de todos los ciudadanos cualquiera fuere el lugar donde se

⁴ Resoluciones GMC N° 38/93 y 44/94.

⁵ “Acuerdo de Recife para la Aplicación de los Controles Integrados de Fronteras entre los Países del MERCOSUR” (CMC 05/93).

⁶ Resoluciones GMC N° 58/96 y GMC N° 40/98

domicilien”. En este sentido, más que a facilitar información para los ciudadanos que desean circular, lo que busca esta norma es extraer información de los ciudadanos que podrá ser compartida entre los Estados contribuyendo así a facilitar el control sobre el movimiento de sus poblaciones.

Una cuestión que resulta interesante remarcar que se da en la gran mayoría de las normas relativas a documentos de identificación es cuando se refiere a las instituciones que, en cada país, tendrán competencia en su cumplimiento. En todos los países, excepto en Uruguay, aparecen las fuerzas de seguridad ocupando un rol protagónico.

Si bien en este período el tratamiento de la cuestión migratoria básicamente se centró en cuestiones relativas al control fronterizo, también se produce lo que puede verse como un primer avance en materia de derechos sociales de los migrantes de la región. En este sentido se firma un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social⁷ buscando establecer normas comunes entre los Estados para garantizar a los trabajadores migrantes que les sean reconocidos los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que los nacionales de dichos Estados, asegurando además que sean reconocidos “los servicios prestados en otro Estado que hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los Estados Parte”.

En este período también se producen avances en la regulación de otro tipo de movilidad entre los Estados: la circulación fronteriza. En tal sentido, a fines de la década se firman varios acuerdos⁸ que apuntan a facilitar y agilizar la movilidad de nacionales y residentes entre localidades de frontera, por ejemplo con la creación de una Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). Aquí se propone reglar una modalidad de libre circulación de por sí más restrictiva, en tanto implica un movimiento sin cambio de residencia.

Por otro lado, la definición sobre quiénes podrán beneficiarse con este régimen, así como las localidades fronterizas comprendidas en él y el radio de circulación habilitado, sostiene que se fijará mediante acuerdos bilaterales entre los Estados, lo cual hace que la aplicación de esta normativa deje mucho en las manos de los Estados Nacionales.

En diciembre del 2000 se firma un Acuerdo sobre Exención de Visas⁹, el cual establece una categoría restringida de migrantes laborales –artistas, profesores, científicos,

⁷ Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (Decisión CMC19/97).

⁸ Decisión CMC 17/99, 18/99, 19/99, 14/00, 15/00.

⁹ Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Parte del MERCOSUR (Decisión CMC 48/00).

deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados– a los cuales se los exige de tramitar la Visa para ingresar al territorio de los demás Estados Partes.

Además de acotar el perfil de los migrantes que pueden ser beneficiarios de la medida, el Acuerdo establece también otras restricciones. En primer lugar, la facilidad de ingreso está condicionada a que el ‘propósito sea el de desarrollar actividades en el ámbito de sus categorías respectivas’ y que ‘la contratación haya sido en el país de origen o de residencia habitual’. Además se trata de estadías cortas, ‘de hasta noventa días corridos, prorrogables por un período equivalente, hasta el límite de ciento ochenta días anuales’. Es decir que se aleja de la idea de una libre circulación regional, para enmarcar el tema migratorio en criterios nacionales, con trazos más restrictivos. Además plantea que ‘cada Estado Parte podrá suspender total o parcialmente la ejecución del presente Acuerdo por razones de seguridad o de orden público’, con lo cual pone mucho en manos de los Estados, que pueden decidir discrecionalmente qué se considera problema de seguridad o de orden público y actuar en consecuencia.

Los cambios en los últimos años

En diciembre del año 2002, en una serie de acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile¹⁰, se observa un cambio de orientación en el tratamiento de la cuestión migratoria en la región. En esta reunión se aprueba el Acuerdo de Regularización Migratoria y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR¹¹, los cuales constituyen un salto cualitativo en tanto se comienza a plantear la integración de la región desde una óptica que ‘reivindica la condición de ciudadano del MERCOSUR para garantizar la residencia legal en cualquiera de los países que lo componen’ (Maguid, 2007), y vuelve a colocar al concepto de libre circulación –pensando ahora sí en una movilidad de asentamiento– en el centro del tratamiento de los flujos migratorios en el espacio de integración

Los Acuerdos de Regularización Migratoria tienen como objetivo legalizar la situación de los ciudadanos de los países del MERCOSUR y asociados que se encuentran residiendo en forma irregular en el territorio de otro Estado Parte, permitiendo su regularización sin tener que regresar al país de origen y con independencia de la categoría con que hubiera ingresado, lo cual sin duda constituye un importante avance en la materia.

¹⁰ Aprobados por la Decisión 28/02 del CMC

¹¹ En ambos casos se firmaron también acuerdos similares incluyendo a Bolivia y Chile, en tanto países asociados

Por otro lado, los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales establecen lo que puede considerarse como un “área de libre residencia” para los ciudadanos de sus Estados, con el requisito de acreditar su nacionalidad y falta de antecedentes penales. El derecho a residencia se aplica tanto a quienes desean ingresar como a los ya residentes, extendiéndose también a su familia, garantizándole a su vez derechos de libre movilidad (interna y externa), la igualdad de derechos civiles, sociales, culturales, laborales y económicos respecto a los nacionales; derecho a transferir remesas al país de origen, derecho a la nacionalidad para sus hijos, etc.

No puede dejar de señalarse, sin embargo, algunas imprecisiones que pueden limitar la aplicación del acuerdo por discrecionalidad de los Estados. Por ejemplo, se señala que el derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país se ejerce sin perjuicio de restricciones “impuestas por razones de orden público y seguridad pública”. Nuevamente con esta bandera, los Estados podrían restringir el acceso a la residencia a ciertos colectivos.

A fines del 2003, también con el objetivo de “implementar políticas de libre circulación de personas en el MERCOSUR...”, se concreta el Acuerdo de Creación de la Visa MERCOSUR¹², con el fin de establecer reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios en la región.

Esta medida se aplica a un segmento particular de la movilidad laboral, que no constituye precisamente la mayoría de los migrantes: gerentes y directores ejecutivos, administradores, representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior.

Se les exigirá la Visa MERCOSUR a esta categoría de migrantes que “soliciten ingresar, con intención de prestar, temporalmente, servicios en el territorio de una de las Partes bajo contrato para la realización de actividades remuneradas (...) para estadías de hasta 2 años, prorrogables una vez por igual período, hasta un máximo de 4 años”. Es decir que, además del carácter transitorio del movimiento, aquí se agrega la necesidad de un contrato, lo que restringe aún más el concepto. Fundamentalmente considerando que la gran mayoría de los migrantes se inserta laboralmente en actividades informales, en negro y mal remuneradas, resulta pertinente preguntarse a que tipo de inmigrantes apunta beneficiar.

¹² Decisión CMC 16/03.

Por otra parte, aclara, los beneficiarios ‘no podrán ejercer ninguna actividad distinta de aquella para la cual fue autorizado, bajo pena de cancelación de la Visa y deportación’. No puede dejar de señalarse este aspecto restrictivo de la norma, no solo en tanto apunta a un segmento restringido de la población migrante, sino también en la medida que limita la circulación y el asentamiento al ejercicio de las actividades autorizadas para la entrada.

Ahora bien, en los últimos años se establecen varias normativas con vistas a reglar otros tipos de movilidad de personas al interior del bloque, buscando establecer estándares regionales comunes entre los Estados para facilitar el movimiento y ejercicio de actividades de algunos segmentos concretos de la población, como es el caso de empresarios, turistas, estudiantes y docentes¹³

En estas últimas normas se observa la voluntad política en el MERCOSUR de avanzar hacia la libre circulación de personas al interior del bloque, pero probablemente por lo incipiente de su desarrollo, estos avances tienden a fraccionar a la población migrante y reglar por separado a las diferentes categorías de movilidad, colocando también mucho poder de decisión en manos de los Estados.

Avances en el nivel nacional. El caso argentino

Si bien en el presente artículo nos hemos abocado a la normativa emanada de los órganos decisorios del MERCOSUR, no debemos olvidar que el desarrollo de este espacio de integración coexiste con los sistemas político-jurídicos nacionales de los países que lo conforman. En este sentido, el análisis del tratamiento de la variable migratoria en el ámbito regional no debe olvidar tampoco la dimensión nacional.

En Argentina, en los últimos años se han observado grandes avances en la legislación en materia migratoria. En enero de 2004 se sanciona la Nueva Ley de Migraciones (n° 25.871), la cual marca un importante quiebre respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración (n° 22.439) –sancionada por el último gobierno militar–, reconocida por su mirada restrictiva en el tratamiento de la cuestión migratoria.

Existe consenso en considerar que la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones significó un cambio histórico para nuestro país. En líneas generales, la norma

¹³ Nos referimos al Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el MERCOSUR (Decisión CMC N° 32/04), al Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa (90) días a los turistas nacionales de los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados (CMC N° 10/06), y al Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados partes del MERCOSUR (CMC N° 21/06)

resume el respeto a los derechos humanos de los migrantes,¹⁴ establece una política regional inclusiva hacia los ciudadanos del MERCOSUR, y hasta involucra un capítulo referido a la problemática de la emigración de argentinos. En este sentido, particularmente en lo que interesa al presente estudio, en el título II de la nueva Ley, denominado *De la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones*, se explicita la voluntad política y las medidas necesarias para el logro de la libre circulación de personas en el espacio regional del MERCOSUR.

En el marco de esta nueva Ley, que establece un criterio de radicación diferenciado para los inmigrantes nacidos en un país del MERCOSUR, en el año 2006 se pone en marcha el programa de Normalización Documentaria denominado ‘Patria Grande’. Este programa se propone facilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del Mercado Común (Estados Miembros y Asociados), antes del 17 de abril de 2006, pero a su vez no fija límites para los que entraron después del 17 de abril, así como también los que ingresen en el futuro. De esta manera, los cambios propuestos por la normativa Argentina en relación al fenómeno migratorio representan un paso fundamental para pensar la libre circulación entre los países del MERCOSUR y sus Estados asociados.

A modo de conclusión

Los movimientos migratorios históricamente han implicado un desafío a la noción de *ciudadanía*, ya que esta condición se encuentra intrínsecamente ligada a la nacionalidad, en tanto pertenencia a una comunidad política territorialmente definida.

No obstante, la conformación de todo proceso de integración regional conlleva la necesidad de repensar ciertas relaciones y categorías tradicionalmente asociadas al Estado-Nación, como ciudadanía, migración, territorialidad, soberanía.

En el presente artículo intentamos aproximarnos a los desafíos que se plantean en la relación entre migración y ciudadanía, tal como se está desarrollando en el ámbito del MERCOSUR. En este contexto la problemática migratoria ha ido ganando espacio en el debate político principalmente en torno al concepto de *libre circulación*. Algunos autores

¹⁴ El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato, y enuncia una serie de derechos que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, a la reunión con su familia, etc.

consideran que con esta noción las migraciones están dejando de ser vistas de manera restrictiva, y que en cierta manera a partir de ella se abren caminos para pensar en una idea de ciudadanía *comunitaria* o *regional*.

Las oportunidades que brinda pensar las migraciones desde esta perspectiva son, sin duda, indiscutibles. Sin embargo, hasta ahora la normativa elaborada en el ámbito del MERCOSUR pone de manifiesto que mucho de lo que se ha considerado como un avance en este proceso, no dejan de ser expresiones retóricas cargadas de buenas intenciones, pero sin un correlato visible en la práctica. De hecho, las normas elaboradas por el bloque en gran medida se encuentran atravesadas por concepciones que todavía apuntan al control y la restricción del movimiento poblacional. En tal sentido podemos pensar que las migraciones siguen siendo concebidas como un tema de seguridad y como una situación transitoria. Ambos aspectos se encuentran bastante alejados de la realidad migratoria de la región, y de la idea de una libre circulación.

Por otro lado, si los procesos de integración, como hemos visto, no debilitan a los Estados Nación, sino que en última instancia tienden a fortalecerlos, cabe preguntarse hasta qué punto podemos pensar aquí en las posibilidades de una *ciudadanía* que no remita estrictamente a la soberanía nacional.

De todas maneras, debe tenerse en cuenta que el MERCOSUR, aunque lleva ya quince años de desarrollo, se encuentra en un etapa de formación, y aún no definió muchos de los rumbos a seguir. Las medidas tomadas en gran medida reflejan la presencia de contradicciones: por una parte se muestra una voluntad de abandonar las concepciones restrictivas en materia migratoria, pero éstas se encuentran muy arraigadas en las prácticas sociales de las instituciones que deberían llevarlas adelante. Por eso resulta indispensable profundizar en estos debates y reflexionar sobre la necesidad de generar nuevas concepciones que se traduzcan en prácticas diferentes.

Bibliografía

Bermudo, JM. (2001), "Ciudadanía e inmigración", en: *Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona.

Bottomore, T. (1992), "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después", en: Marshall y Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Carrera, J. (2005), *El dilema del MERCOSUR*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Dabene, O. (2001) *La región América Latina. Interdependencia y cambios políticos*. Buenos Aires, Corregidor.

Grimson, A. (2006), ‘Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina’, en: Grimson, A y Jellin, E. *Migraciones regionales hacia la Argentina, diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Heater, D. (1999). *What is citizenship?*, Polity Press, USA.

Kymlicka, N; Norman W. (1996), ‘El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía’, en: *La política*. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Ediciones Paidós, Madrid

Maguid, Alicia (2007), ‘Los movimientos migratorios: determinantes y consecuencias. Tipos de migrantes y fuentes de datos’. Documento interno de la Especialización y Maestría en Demografía Social. Universidad Nacional de Luján.

Mármora, L. y Pérez Vichich, N (1997), ‘Elementos de políticas migratorias para el MERCOSUR’, Informe elaborado para el *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Honorable Senado de la Nación.

Novick, S. (2005), ‘La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR’, en: Novick, S; Hener, A.; Dalle, P., *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Documento de Trabajo n° 46, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Pérez Vichich, (2000) *Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional.

Ricard Zapata-Barrero (2004). 'Una nueva 'filosofía' de la UE: tradición versus innovación en la propuesta de ciudadanía cívica'. II Seminario; *Inmigración y Europa: cinco años después de Tampere*

Ruiz-Tagle, J. (2000), 'Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el Mercosur', en: Nueva Sociedad n° 169. septiembre-octubre.

Schvarzer, J. (2001), 'El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar. En: De Sierra, G. (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.

Secretaría del MERCOSUR (2006), 'Libre Circulación de la Mano de Obra en el MERCOSUR', Estudio N° 06/061, junio.

Soysal, Y. (2003), 'Changing Citizenship in Europe- Remarks on postnational membership and the national state', en: Cersarani, D.; Fulbrook, M., *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Routledge, Londres.

Stolker, V. (2000), 'La ' naturaleza' de la nacionalidad', en *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, n° 157, pp. 23-43.

Valle, M. (2000) 'Técnicas cualitativas de investigación social'. Madrid, Síntesis.

Zapata Barrero, R. (2004), *Multiculturalidad e inmigración*. Editorial síntesis, Madrid.