

# **Migrantes y ciudadanos. Avances y retrocesos en el ámbito del MERCOSUR.**

Gabriela Mera y Lucila Nejamkis.

Cita:

Gabriela Mera y Lucila Nejamkis (2007). *Migrantes y ciudadanos. Avances y retrocesos en el ámbito del MERCOSUR. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/865>

# Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR<sup>1</sup>

Lic. Orlando Aguirre  
Lic. Gabriela Mera  
Lic. Lucila Nejmkis<sup>2</sup>

## 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, aunque de manera limitada.

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 Estado-Nación.

En el tratamiento de la cuestión migratoria en el ámbito del MERCOSUR, emerge una noción de gran relevancia para esta problemática: la *libre circulación*. Esta 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 a políticas públicas que sean objeto de atención comunitaria.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 podrían establecerse con una idea de ciudadanía a nivel regional. En este sentido, veremos que más allá de la retórica, muchos de los avances han sido limitados, y en gran medida siguieron atravesados por visiones restrictivas vinculadas al control de la población y a la lógica del Estado-Nación, otorgándole a éste la última palabra en la práctica concreta. 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 es la excepción.

### **El proceso de integración MERCOSUR**

A lo largo del siglo XX han sido numerosas las propuestas de integración que ha habido en el Cono Sur: el Tratado ABC de 1915, el intento por reestablecer dicho tratado en 1953, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio de 1960 y la Asociación Latinoamericana de Integración de 1980, constituyen los ejemplos más destacables (Carrera, 2005) Estos acuerdos no han sido mayormente exitosos y sus logros concretos fueron escasos. Recién a partir de la creación del MERCOSUR la integración en sí misma deja de ser discutida y se genera un importante consenso entre las distintas fuerzas políticas y sociales de los países integrantes del bloque acerca de la necesidad de consolidar dicho proceso. Aunque no exento de conflictos y limitaciones, el MERCOSUR constituye, actualmente, el proceso de integración más exitoso de América Latina.

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).

La cuestión de la movilidad espacial de la población al interior del espacio en integración constituye sin duda uno de los grandes desafíos en la actualidad.

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. (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 en los países de la región; 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. (Novick, 2005).

### **La ciudadanía en debate**

El concepto de *ciudadanía* esta 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).

Ahora bien, la pertenencia ha sido siempre la condición para acceder al título de ciudadanía. El pertenecer y formar parte de un "nosotros", el ser admitido como miembro

de una comunidad política, ha adoptado múltiples figuras históricas; pero su función ha sido siempre la misma: dividir y jerarquizar. Dividir a los hombres en comunidades diferenciadas y con frecuencia enfrentadas; y dividir a los miembros de una misma comunidad en estatus igualmente diferenciados y contrapuestos. (Bermudo, 2001)

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. El autor sospecha de que tal vez, entonces, “el Estado-Nación no sea el único o principal espacio donde localizar esta última en el sentido sustantivo”. (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, considerada inherente al individuo antes que adquirida por este, 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, cuestión relacionada en gran medida a 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, empero, 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, éstos, en gran medida, han reforzado su rol: el Estado Nación 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 es solo 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 trasnacional* 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. (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, al apuntar al desarrollo de un espacio común formado por los países miembros, determina que el migrante –como parte de la población de uno de los países socios–, no perderá sus atributos de ciudadanía cuando atraviese la frontera. Además, al establecer de esta manera 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)

En este sentido, entonces, 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. Durante el llamado proceso de transición –desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en 1991, hasta el 31 de diciembre de 1994-, enmarcado en el Cronograma de Las Leñas<sup>3</sup>, 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 –la denominada “de consolidación de la unión aduanera”<sup>4</sup>–, 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. (Novick, 2005).

El corpus empírico de nuestro trabajo estará 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, debemos considerar las prácticas sociales que están por detrás de ellos, así como sus condiciones de producción y lectura (Valle, 2000).

---

<sup>3</sup> Impuesto por la Decisión del Consejo número 1/92.

<sup>4</sup> El objetivo de esta etapa que comenzó el 1<sup>a</sup> de Enero de 1995 fue la Unión Aduanera Imperfecta, un esquema limitado de integración cuya teoría admite como condición suficiente de existencia la libertad de circulación de capitales, bienes y de servicios, por lo tanto, la dimensión social y laboral del proceso de integración y consecuentemente la libre circulación de trabajadores, pasó a un segundo plano. (Pérez Vichich, 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, momento de creación del bloque, y la actualidad- las cuales conforman el *derecho comunitario* propiamente dicho. Tomaremos por un lado 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. Las mismas son de carácter obligatorio para los Estados Parte y deben ser tomadas por consenso de todos los países miembros y sin que falte ninguno.

Hemos relevado las normas elaboradas en el bloque en materia de libre circulación – un total de 37. Con este corpus normativo, buscaremos analizar como se ha pensado la cuestión migratoria a lo largo del período de constitución y desarrollo del espacio de integración.

Desde el discurso político que se plasma en la normativa elaborada por el bloque, 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 fronterizo y regulación de los movimientos entre los Estados. En tal sentido, 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 sus contenidos aparecen de manera muy clara elementos que apuntan a la restricción y el control, fundamentalmente a través de los documentos de identificación personal, y, más explícitamente, en el tema del control fronterizo.

Por un lado, el control fronterizo sigue siendo fundamental para la soberanía de los Estados; delimitando quienes están de un lado y de otro y en consecuencia quienes se encuentran incluidos y quines excluidos de la nación. Esto lleva a que el monopolio del control del movimiento de la población sea intrínseco al proceso de construcción misma del Estado y que sea uno de sus ejes constitutivos. Por otro lado, la cuestión de la documentación legítima para moverse por el territorio -monopolizada también por el Estado- juega su papel en el proceso de identificar y controlar los movimientos de los sujetos. Se construye de esta manera toda una burocracia destinada a implementar el régimen de identificación, y con ello el control -y protección- de la población.

Tanto en lo que hace a las fronteras como a los documentos de identificación personal, toda la normativa tiende a mejorar y reforzar la capacidad de los Estados y en general a aumentar su presencia.

Respecto a la normativa sobre documentos de identificación personal, a grandes rasgos podríamos dividirla en tres momentos. En primer lugar, aquellas que apuntan a establecer ciertos parámetros comunes que deberán tener los distintos documentos de los Estados, así como a delimitar cuales se considerarán válidos para la circulación dentro del bloque. Una segunda, etapa se puede establecer a partir de la creación de documentos específicos del MERCOSUR, como la Tarjeta de Entrada y Salida (TES) y la Visa MERCOSUR. Por último contamos con aquellas que crean cierta estructura institucional como la creación de un Grupo Ad hoc para analizar las posibilidades de confeccionar un documento único de viaje en el MERCOSUR y de Centros de Consulta de Documentos Personales (CCDP).

#### *El tratamiento de la libre circulación en el período de transición*

En una de sus primeras Decisiones –llamada de “Facilitación para los ciudadanos del MERCOSUR”, (CMC 12/91)– , el Consejo del Mercado Común expresa la voluntad política de que, para avanzar en la integración, debe construirse “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 medida la instalación de canales preferenciales para la atención de los nacionales y residentes de los países de la región, para así “garantizar la mayor fluidez en el tránsito entre los Estados”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Decisión CMC 12/91. Facilitación para los ciudadanos del MERCOSUR. Brasilia 17/XII/1991.

Esta medida se propone como un primer avance en la creación de un espacio de libre circulación regional, considerada como un paso para fortalecer el proceso de integración. Sin embargo, no puede dejar de señalarse ciertas limitaciones en relación al tipo de movilidad en que se está pensando. En esta primer norma se plantea la idea de facilitar el libre movimiento entre los países del bloque en tanto que esto “contribuirá eficientemente al incremento del intercambio económico y comercial y, en especial, turístico en el Mercado Común del Sur”. Es decir que, en este caso, 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.

Por otro lado, en este período se firma la Resolución del Grupo Mercado Común que establece la creación de un grupo ad-hoc con el objetivo de analizar “...la viabilidad de confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR a viajar dentro de los respectivos territorios como hacia terceros países” (Resolución GMC N° 48/93). Al establecer tan tempranamente un espacio institucional para la cuestión de la documentación dentro de la estructura del MERCOSUR, se pone de manifiesto la relevancia que tiene para los policy-makers del bloque, con las consecuencias que implica, como decíamos, para el 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 su parte, con otra Resolución (GMC N° 44/94) se definen también los documentos de identificación personal de cada Estado que serán considerados válidos para el traslado de personas dentro de los países del MERCOSUR. Argentina, con cinco, es el país que mayor cantidad de documentos posee, los mismos son: Libreta de Enrolamiento, Libreta Cívica, Documento Nacional de Identidad, Cédula de Identidad expedida por Policía Federal y Pasaporte, mientras que los demás países poseen dos: Cedula de Identidad y Pasaporte. Esta particularidad argentina se amplía al llegar a la Resolución del GMC N° 2/95, la cual incluye entre los documentos hábiles de este país a las Cédulas de Identidad expedidas por los gobiernos provinciales.

Por otro lado, relacionado directamente con el control fronterizo en este período se firma el “Acuerdo de Recife para la Aplicación de los Controles Integrados de Fronteras entre los Países del MERCOSUR” (CMC 05/93). Esta norma apunta a 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 Estados. Por control integrado de

fronteras se entiende “la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control”.

Casi al final del acuerdo de Recife, se faculta a los países a exhibir sus símbolos patrios, emblemas nacionales y de organismos nacionales que presten servicio en las Áreas de Control Integrado, en las unidades y sectores que les sean destinados. En este sentido, resulta interesante pensar en el desarrollo de un control integrado donde se puede dejar bien en claro qué lugares les corresponde cada Estado-Nación.

### *El período de institucionalización del Mercosur*

Desde mediados de la década de 1990 el MERCOSUR avanza en 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, por un lado, apuntan a unificar los criterios entre los distintos países y, por otro, a crear nuevos documentos.

En primer lugar, en función de la necesidad de unificar las Tarjetas de Entrada y Salida vigentes en los Estados Partes, la Resolución del GMC N° 58/96 aprueba un modelo de Tarjeta Entrada/Salida (TES) para los transportes aéreo, fluvial y terrestre que deberá ser seguido por todos los países. La misma será obligatoria para las empresas de transporte internacional aéreo, fluvial y terrestre.

En relación a los aspectos institucionales, la Resolución GMC 59/96 crea los Centros de Consulta de Documentos Personales del MERCOSUR (CCDM). Esta normativa en sus considerandos afirma “...la necesidad de centralizar el sistema de intercambio de información relativo a la autenticidad de los documentos de viaje de los nacionales de los Estados Partes...”, a partir de lo cual resuelve crear centros de consulta que canalizarán 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 domicilien”. La información solicitada –que será tratada en forma reservada– además de datos personales básicos (nombres, documentos, lugar de nacimiento, etc.) incluye algunos aspectos que resultan algo llamativos, como el caso de un dactilograma (Individual dactiloscópica).

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.

Por otra parte y siguiendo con la unificación de criterios de la documentación en el MERCOSUR, la Resolución GMC N° 40/98 aprueba las Características comunes a las que deberán tender los pasaportes, en sus versiones en español y portugués. El objetivo de esta resolución es “lograr la armonización de criterios y posibilitar un mayor entendimiento entre los Organismos Nacionales competentes de los Estados Partes con miras a la profundización de los estudios inherentes a la obtención de documentos de mayor calidad técnica, que optimicen en cuanto al control de su autenticidad y correspondencia, dificultándose su adulteración”.

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. La excepción uruguaya la interpretamos dentro de cierta tradición aperturista que tiene ese país. En esta línea se ubica la Resolución (GMC 113/94), que define los Organismos competentes para realizar intercambio directo de información en materia de control migratorio.

Por otro lado, en el año 2000, al mencionado Acuerdo de Recife para la Aplicación de los Controles Integrados de Fronteras, que data de 1993, se le agregan detalles menores, pero este acto, sin embargo, implica una ratificación y una línea de continuidad con la idea de control.

Si bien en este período el tratamiento de la cuestión migratoria básicamente se centró en cuestiones relativas al control fronterizo –primando enfoques restrictivos orientados a vigilar la entrada de los inmigrantes y limitar su permanencia legal en los países de destino–, 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, en diciembre de 1997 se firma el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (Decisión CMC19/97), con el cual se buscan establecer normas comunes que aseguren el reconocimiento de los derechos de Seguridad Social a los trabajadores de otra nacionalidad que residan y presten servicios en alguno de los países de la región.

Este acuerdo busca regular las relaciones de Seguridad Social de los Estados para garantizar a los trabajadores migrantes –como a sus familiares y asimilados– que les sean reconocidos los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de dichos Estados. Asimismo, afirma, “serán también computables los servicios prestados en otro Estado que

hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los Estados Parte”.

Estos elementos son considerados un importante avance desde la perspectiva de la integración social, en tanto con ellos “se tiende a respetar el principio de los derechos adquiridos y, más concretamente, de que ningún aporte realizado a la seguridad social debe perderse”, pues, de hecho, uno de los problemas graves de las migraciones laborales internacionales es lo que implica para los trabajadores la pérdida de sus aportes previsionales, o parte de ellos, excluyéndolos de los beneficios sociales (Jaime Ruiz-Tagle, 2000)

En este período también se producen avances en la regulación de otro tipo de movilidad poblacional entre los Estados: la circulación fronteriza. –cuestión fundamental dadas las históricas interacciones que desarrollaron las poblaciones de las zonas de frontera en la región. En tal sentido, a fines de la década se firman varios Acuerdos sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Parte del MERCOSUR –y otros similares incluyendo a Bolivia y Chile-<sup>6</sup>, que apuntan a facilitar y agilizar la movilidad de nacionales y residentes entre localidades de frontera, con la creación de una Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). Esta tarjeta “permitirá a su titular cruzar la frontera, con destino a la localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias”.

Esta normativa se propone reglar una modalidad de libre circulación de por sí más restrictiva, en tanto implica un movimiento sin cambio de residencia. Con esto en mente, la TVF permite a su beneficiario “cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas”, asegurando así que la circulación mantenga ese carácter temporal, con pronto retorno al lugar de origen.

Por otro lado, en la reglamentación del Acuerdo, se señala que la definición sobre quiénes podrán beneficiarse con este régimen -en cuanto a nacionalidad de origen y situación migratoria en el país de residencia-, así como las localidades fronterizas comprendidas en él y el radio de circulación habilitado, se fijará mediante acuerdos bilaterales (o trilaterales) entre los Estados. Esto 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 Visas entre los Estados Parte del MERCOSUR (Decisión CMC 48/00). Este acuerdo establece una categoría

---

<sup>6</sup> Decisión CMC 17/99, 18/99, 19/99, 14/00, 15/00.

restringida de migrantes laborales –constituido por artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados– a los cuales se los exime 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 fundamentalmente 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 esta cláusula 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 Chile<sup>7</sup>, 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 Interna de Ciudadanos del MERCOSUR y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR –en ambos casos, con otro incluyendo a Bolivia y Chile-.<sup>8</sup> Estos acuerdos, señalan algunos expertos en la temática, 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

En primer lugar, los Acuerdos de Regularización Migratoria tienen como objetivo legalizar la situación de los ciudadanos de los países del MERCOSUR y asociados que se

---

<sup>7</sup> Aprobados por la Decisión 28/02 del CMC

<sup>8</sup> El carácter multilateral del Acuerdo de Residencia implica que debe ser ratificado por todos los países para entrar en vigencia; Paraguay todavía no lo ratificó, lo que determina la no vigencia de la medida, y que su implementación dependa de la firma de acuerdos bilaterales.

encuentran residiendo en forma irregular en el territorio de otro Estado Parte.<sup>9</sup> En sus considerandos, estos acuerdos plantean la importancia de la cooperación para facilitar los trámites migratorios a los ciudadanos de los países del MERCOSUR, en el sentido de permitir su regularización migratoria sin tener que regresar a su país de origen y con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado, lo cual sin duda constituye un importante avance en la materia.

Por otro lado, los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR –luego también Bolivia y Chile– vuelven a destacar la existencia de una voluntad de avanzar en la implementación de una política de libre circulación en la región, y en esa dirección establece 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.

Sus objetivos apuntan a establecer normas comunes para facilitar el acceso a la residencia legal a los miembros de los países del bloque que residen o pretenden residir en el territorio de otro de los Estados, con el fin de fortalecer el proceso de integración regional, solucionar situaciones de irregularidad y profundizar la lucha contra el tráfico de personas.

El derecho a residencia se aplica tanto a quienes desean ingresar como a los ya residentes, con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado al país de recepción, y se extiende a la familia del inmigrante, independientemente de su nacionalidad de origen. A los beneficiarios se les otorgaría una residencia temporaria, por dos años, que luego puede convertirse en permanente, 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 de los hijos de inmigrantes a la nacionalidad y la educación, etc.

Con la firma de este Acuerdo se considera que “se reinserta en el ámbito del MERCOSUR la matriz de análisis de la libre circulación en la discusión de la movilidad, aún cuando no sea ese el alcance otorgado a sus dispositivos, que solo se refieren a la libertad de residencia, abriendo nuevos caminos para la profundización del proceso de integración.” (Pérez Vichich, 2000)

No puede dejar de señalarse, por otro lado, algunas imprecisiones que pueden limitar la aplicación del acuerdo por discrecionalidad de los Estados. Por ejemplo, se señala que el

---

<sup>9</sup> En este marco, en la Argentina, se encuentra en fase de aplicación el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”.

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 MERCOSUR (Decisión CMC 16/03), con el fin de establecer reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios en la región.

No debemos pasar por alto aquí el término “temporal”, el cual es repetido en numerosas oportunidades a lo largo del acuerdo, pues en cierta medida, da cuenta del modo en que la migración tiende a ser concebida por el bloque: vinculada a la transitoriedad. Por otra parte, la frase siguiente, “personas prestadoras de servicio”, circunscribe la migración únicamente al ámbito de lo laboral.

Al igual que el mencionado Acuerdo sobre Exención de Visas (Decisión CMC 48/00), esta medida también se aplica a un segmento particular de la movilidad laboral: los gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o 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, ¿cuantos de los migrantes pueden realmente cumplir con el requisito del contrato? O incluso también a que tipo de inmigrantes apunta beneficiar.

Esta normativa se establece considerando “el crecimiento de las relaciones de comercio y servicios entre los Estados Partes”, por lo cual el tipo de movilidad que busca facilitar es la circulación temporal de personas de alta jerarquía prestadoras de servicios en la región. Y, 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.

La restricción y selectividad se amplía al llegar a los requisitos para la obtención de la visa. Quienes la soliciten deberán presentar la siguiente documentación: a) pasaporte válido y vigente; b) certificado de nacimiento debidamente legalizado; c) contrato, en el que consten: informaciones sobre la empresa contratante, función que el prestador de servicios va a ejercer, el tipo, duración y características de prestación del servicio a ser realizado; d) certificado de antecedentes penales emitido por la autoridad competente del país donde residiera debidamente legalizado; e) certificado de salud vigente del Estado Parte de origen debidamente legalizado; f) curriculum vitae; g) cuando corresponda, el comprobante de pago de la tasa respectiva.

Además, para la renovación de la misma se requiere "...el nuevo contrato con la misma empresa o la prórroga del contrato inicial, en el cual consten informaciones sobre la empresa contratante; la función que el prestador de servicios va a ejercer; el tipo, la duración y las características de la prestación del servicio a ser realizada" así como "los recibos de sueldo u honorarios correspondientes al período trabajado".

Ahora bien, en los últimos años se establecen varias normativas con vistas a reglar otros tipos de movilidad de personas al interior del bloque, apuntando también a avanzar en materia de la libre circulación.

Por un lado, en el 2004, se firma el Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el MERCOSUR (Decisión CMC N° 32/04), con el fin de "avanzar en la eliminación de los obstáculos existentes para el establecimiento de empresarios de un Estado Parte en el territorio de los otros Estados Partes del MERCOSUR".

El Acuerdo compele a lo Estados Partes a facilitar a los empresarios de la región el establecimiento y el libre ejercicio de sus actividades empresariales, agilizar los trámites para el otorgamiento de permiso de residencia y demás documentos laborales y de identidad, así como a aplicar a las empresas de los demás Estados Partes un trato igualitario respecto el que aplican a sus propias empresas en lo relativo a los trámites de inscripción, instalación y funcionamiento. A los empresarios beneficiarios de esta medida se les otorgará la visa de residencia temporaria o permanente, según cada legislación nacional. Dicha visa les permitirá, entre otros, celebrar actos de adquisición, administración o disposición necesarios para su instalación y la de los miembros de su familia.

Por otro lado, en el 2006 se firma un 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), extendidos ahora a Bolivia, Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Estableciendo que “es oportuno en materias vinculadas a la movilidad de personas, establecer normas regionales que comprometan a los Estados, fijando estándares comunes en base a la reciprocidad y en beneficio de los ciudadanos de la región”, el Acuerdo propone armonizar los plazos que se conceden a los nacionales de los Estados del bloque que se movilizan por motivos turísticos. Sostiene que “a los nacionales de las Partes que sean admitidos para ingresar al territorio de alguna de ellas en calidad de turistas, se les otorgará un plazo de permanencia de 90 días”; aunque las Partes conservan el derecho de no admitir el ingreso de personas a sus territorios, de conformidad a lo establecido en sus legislaciones internas.

También en el 2006 se establece un Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados partes del MERCOSUR (CMC N° 21/06). Esta normativa, enfatizando que “para la profundización del proceso de integración es necesario propiciar la circulación de personas”, sostiene que los nacionales de los Estados Partes, que sean titulares de pasaportes válidos, podrán ser beneficiados con el otorgamiento de Visados gratuitos cuando soliciten residencia, en el territorio de otro de los Estados Partes, con el objetivo de realizar estudios de grado o postgrado, cursar estudios secundarios en el ámbito de programas de intercambio, o realizar actividades docentes o de investigación en establecimientos de educación o universidades oficialmente reconocidas en el país receptor. El visado se aplica únicamente para realizar cualquiera de esas actividades en forma temporal. Este beneficio será aplicable también a los familiares dependientes de los beneficiarios.

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 segmentar 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.

### **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 un proceso de integración regional conlleva la necesidad de repensar ciertas relaciones y categorías tradicionalmente asociadas al Estado-Nación: ciudadanía, migración, territorialidad, soberanía.

En el marco del presente trabajo, buscamos analizar la manera en que las relaciones entre migración y ciudadanía han sido planteadas en el ámbito del MERCOSUR. La problemática migratoria, en este contexto, ha ido ganando espacio en el debate político principalmente en torno a la idea de *libre circulación*. Algunos autores consideran que con esta noción las migraciones están dejando de ser vistas de manera restrictiva, y que en cierta manera se abren caminos para pensar en una idea de ciudadanía comunitaria o regional.

Sin embargo, la normativa elaborada sobre esta cuestión pone de manifiesto que mucho de lo que se ha considerado como avances en este proceso, no han pasado de ser expresiones retóricas cargadas de buenas intenciones, pero sin un correlato visible en la práctica. De hecho, las normas elaboradas al respecto por el MERCOSUR en gran medida se encuentran atravesadas por concepciones que apuntan al control y la restricción. En tal sentido podemos pensar que las migraciones siguen siendo concebidas como un tema de seguridad, eventualmente generador de conflicto, y, por otra parte, como una situación transitoria. Ambos aspectos se encuentran bastante alejados de la realidad migratoria de la región.

Por otro lado, si, como hemos visto, los procesos de integración no debilitan a los Estados Nación, sino que en última instancia tienden a fortalecerlos, cabe preguntarse hasta qué punto podemos pensar aquí en 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**

Benhabib, S. (2005), *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Gedisa, Barcelona.

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.

De Julios-Campuzano, A. (2002) “La ciudadanía global: apuntes sobre el desafío cosmopolita”, *Crítica Jurídica*. Vol. 21.

Favell, A. (2006): "The nation-centered perspective", Giugni, Marco y Passy, Florence, *Dialogues on Migration Policy*, Lanham, MD, Lexington, pp. 45-56.

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 Perez 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*, nº 157, pp. 23-43.

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

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