

ARTÍCULO ORIGINAL

## ELEMENTOS PARA PROFUNDIZAR LA AGENDA DEL MERCOSUR CIUDADANO

### ELEMENTOS PARA APROFUNDAR A AGENDA CIDADÃ DO MERCOSUL

Marcelo Mondelli\*

**Resumen:** En el Estatuto de la Ciudadanía se establecieron normas para apoyar la movilidad regional, en los derechos socio-políticos y en los aspectos del sector educativo. A través de una decisión del CMC (Dic. 2010) se establecieron las bases para la creación de un horizonte de trabajo hacia el año 2021, que además incluyó a sus Estados Asociados. Si bien los resultados no siempre estuvieron exentos de complejidades, se han producido avances importantes a través del consenso normativo a nivel intergubernamental. La relevancia de los avances asociados a la libre movilidad a través del ARM (Acuerdo de Residencia MERCOSUR), que forma parte del Estatuto y se profundiza mediante la cooperación entre los Estados, ha contribuido con una mejor implementación de decisiones o resoluciones impulsadas desde las áreas sociales.

El texto describe la naturaleza, relevancia y las múltiples dimensiones que se consolidan a escala regional en materia de ciudadanía. En este contexto, se argumenta acerca de la relevancia de la agenda ciudadana, que debe ser considerada como parte de la agenda estratégica del bloque. Además, puede considerarse entre los logros genuinos del MERCOSUR, ya que ha sido el resultado del compromiso de los Estados que conforman el espacio regional en torno a la regulación migratoria y la movilidad regional; y puede ser considerada como inspiración para otras regiones del mundo.

**Palabras clave:** agenda ciudadana, movilidad regional, acuerdo de residencia, MERCOSUR.

**Resumo:** No Estatuto da Cidadania, foram estabelecidas regras para apoiar a mobilidade regional, os direitos sócio-políticos e os aspectos do setor educacional. Através de uma decisão do CMC (de dezembro de 2010), foram estabelecidas as bases para a criação de um horizonte de trabalho até o ano de 2021, que também incluiu os Estados Associados.

Embora os resultados nem sempre fossem isentos de complexidades, importantes avanços foram obtidos por meio de consenso normativo em nível intergovernamental. A relevância

---

\* Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay.

Email: m.mondelli@mercosur.it

Una versión más extensa del texto fue publicado como capítulo del libro "Routledge Handbook of South American Governance". London: Routledge (2018) y titulado "Scaling up citizenship. The case of the Statute of MERCOSUR Citizenship".

Recibido: 18/09/2018. Aceptado: 19/11/2018.

dos avances asociados a la libre movilidad por medio del ARM (Acuerdo de Residencia del MERCOSUL), aprofundado por la cooperación entre los Estados, contribuyó a una mejor implementación de las decisiones o resoluciones promovidas en las áreas sociales.

El texto describe la naturaleza, relevancia y múltiples dimensiones que se consolidaron en el nivel regional en términos de ciudadanía. En este contexto, la relevancia de la agenda de los ciudadanos debe ser considerada como parte de la agenda estratégica del bloque del MERCOSUL. Puede ser considerado entre aquellas realizaciones genuinas del bloque y resultado del compromiso de los Estados que componen el espacio del MERCOSUL en torno al reglamento de migración y movilidad regional; también puede ser considerado como inspiración para otras regiones del mundo.

**Palabras-clave:** agenda ciudadana, movilidad regional, acuerdo de residencia, MERCOSUL.

## I. Introducción

Las ambiciones regionales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en los últimos 25 años pueden ser asociadas con las oportunidades y limitaciones en torno a la construcción de la ciudadanía, expandiendo así el bloque más allá de la dimensión económico-comercial. Desde el bloque se promovieron diversas políticas regionales para mitigar las asimetrías históricas de la región y mejorar también los estándares mínimos de integración social y política, especialmente desde la región del Cono Sur.

Durante la última década de gobiernos progresistas, se adoptaron diversas iniciativas en materia ciudadana, vinculadas a la movilidad de las personas y el acceso a derechos más allá de sus fronteras. En tal sentido se destaca lo avanzado a través del ARM (Acuerdo de Residencia MERCOSUR), que incluyó a los Estados Asociados al bloque (Chile, Perú, Colombia, Ecuador

y también Bolivia).<sup>1</sup> De acuerdo a las estimaciones de OIM, en el marco del ARM se otorgaron más de 2,5 millones de residencias temporales y permanentes en el periodo 2009 y 2017.<sup>2</sup> Asimismo, a través de la implementación del acuerdo se destacan otros elementos que vinculan la cooperación intergubernamental a través del FEM (Foro Especializado Migratorio<sup>3</sup>). En particular los avances en lo que refiere a “los esfuerzos que hicieron los Estados

---

1 El ingreso de Bolivia al MERCOSUR avanzó mediante una Decisión del CMC N° 13/15 (Julio 2015) mediante el Protocolo de Adhesión (PAB). Sin embargo, su ingreso como miembro pleno al bloque, aún debe ser aprobado por el Parlamento de Brasil.

2 Director Regional de la OIM para América del Sur. Sr. Diego Beltrand. Revista Parlasur. Recuperado de <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15869/1/revista-octubre-2018-final.pdf>

3 El Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados fue creado en la XIV Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR en noviembre de 2003. Por más detalles ver: Memoria Institucional del FEM. Recuperado de [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/pdf/memoria\\_institucional\\_n.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf)

por reducir los requisitos documentarios que solicitan a inmigrantes regionales” y también “la readecuación de la infraestructura de los órganos de control migratorio que otorgan los permisos de residencia”(PARLASUR, 2018). Esto facilitó el rápido incremento de las residencias otorgadas (temporales y permanentes), y la libre circulación de personas extendiendo el alcance del espacio regional más allá del Cono Sur. Por lo tanto, se puede afirmar que se ha conformado una dimensión continental del MERCOSUR (Mondelli, 2015), a través del acuerdo y mediante la incorporación de países asociados al MERCOSUR (Figura 1).

En este marco de acción se establecieron importantes normas para facilitar y apoyar la movilidad regional, los derechos socio-políticos y aspectos de movilidad en el sector educativo<sup>4</sup>. En ese contexto se destaca la relevancia de la agenda social y ciudadana para

el espacio MERCOSUR, buscando cimentar mayores niveles de integración y regionalización.

Desde diciembre 2010 se impulsó la Decisión del Consejo 64/10 del MERCOSUR que estableció la implementación de un Plan de Acción para conformar el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR (EC) para el año 2021; y se ha actualizado recientemente a través de la decisión CMC/DEC N° 32/17. En tal sentido el EC promueve ampliar la libertad de movimiento y la integración social equitativa de las poblaciones de la región. Esto ha tenido enormes implicancias para las políticas migratorias, y para el acceso a los derechos socio-económicos de los residentes en la región (Figura 3).

Dos preguntas permiten enmarcar los contornos de esta discusión, y giran en torno a la naturaleza de la agenda -social y ciudadana- en el espacio MERCOSUR. Por un lado analizar la idea que ¿considera al Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR como parte de la agenda estratégica en la gobernanza del bloque? O por el contrario preguntarnos ¿es solo una manifestación

4 Para el sector educativo en el MERCOSUR, ver en <http://www.edu.mercosur.int/es-ES/>

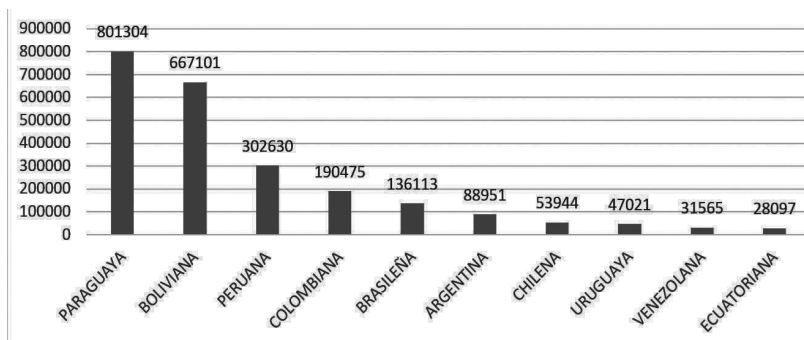


Figura 1. Residencias concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia por nacionalidad (2009-2016).

Fuente : OIM, 2018.



Figura 2. MERCOSUR y sus indicadores.

de la euforia progresista que ha prosperado con la agenda de derechos extendida a la región en la última década?

El texto describe la relevancia y los desafíos a partir de las múltiples dimensiones que se vienen consolidando en materia de ciudadanía a escala regional. La primera sección identifica aspectos relacionados con el formato de regionalismo emergente en la región. Además, analiza su evolución, los cambios y las tensiones políticas con respecto a las visiones y prioridades de su estructura institucional; y otros aspectos de la agenda que profundiza los derechos regionales en materia de ciudadanía. La segunda sección resume las principales líneas de

acción e identifica a los Estados como los actores dinámicos de las transformaciones emergentes y también los límites del proyecto integracionista. En la sección final se detallan los actores que participan a nivel intergubernamental -mediante diferentes acciones e iniciativas- en la construcción del espacio regional; en particular los aspectos enfocados en temas vinculados a las zonas de frontera.

## 2. Evolución y relevancia de la integración comunitaria

El MERCOSUR celebró su 25° cumpleaños el día 26 de marzo de 2016 con pocas luces y sin grandes festejos.

La última etapa ha marcado un período de comportamientos contradictorios por parte de sus socios, por momentos errático, con pocas ambiciones, y por momentos con fricciones entre los Ejecutivos de los Estados miembros. Para resumir la evolución de la integración se puede decir que el “relanzamiento del MERCOSUR” se produjo “de la mano de los gobiernos progresistas de principios de siglo. A partir de 2003 se instauró el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) para compensar las asimetrías estructurales entre los países y financiar el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). Comenzó la etapa del “MERCOSUR social y productivo”, lanzada oficialmente en la cumbre de Córdoba de 2006, el mismo año en que se creó el Parlasur” (Larser, 2016).

La aparición de intereses divergentes, ideologías superpuestas y puntos de vista antagónicos sobre el modelo de desarrollo de la integración regional, han formado parte de los síntomas que rodearon el accionar de los gobiernos en esta última etapa, y se alzaron los cuestionamientos sobre la supervivencia del proyecto político. A partir de este cambio en la correlación de fuerzas dentro del bloque, diversos analistas cuestionaron “la etapa promisorio para la construcción de un ‘MERCOSUR neoliberal del Siglo XXI’, dada la nueva matriz de intereses comunes existente entre los Estados parte, y sobre todo... en lo respectivo a la orientación de sus modelos de crecimiento” (Costa, Bembi & Bianco, 2018). En ese sentido Costa, Bembi y Bianco (2018) argumentaron lo siguiente con relación al futuro del bloque:

...a partir de ahora el MERCOSUR dejará de lado su intento de constituirse como un espacio de acumulación, especialización productiva y complementación comercial a nivel regional, para pasar a ser una mera plataforma de exportación de productos con ventajas naturales y una pantalla para la atracción de las inversiones internacionales, aspectos más vinculados a un proceso regional de desindustrialización, primarización y terciarización productiva.

Los cambios en la coyuntura actual nos muestran un panorama regional poco alentador en materia de convergencia de intereses entre los socios del bloque. Sin embargo, al retomar algunos de principios que inicialmente han orientado las necesidades históricas del bloque, a través de la mitigación de las asimetrías socio-económicas, hemos encontrado una estrecha relación con los principios comunitarios del MERCOSUR.<sup>5</sup>

Buena parte del acervo a nivel normativo regional y la evolución de sus instituciones comunes se acordó sobre la evolución de la integración comunitaria (CMC DEC. N° 22/06<sup>6</sup>). Dicha decisión marcó los lineamientos del bloque y

---

5 CMC DEC. N° 22/06. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisiones/dec2206s.pdf>

6 La DEC. N° 22/06 refuerza la necesidad sobre la evolución de la integración comunitaria, y establece siete (7) criterios y/o prioridades: libre circulación, asimetrías, asuntos sociales, política comercial común, coordinación de políticas macroeconómicas, políticas sectoriales y aquellas vinculadas a inversiones, y aplicación de normativa.

destacó su carácter estratégico. En términos operativos, la normativa concedía al GMC la responsabilidad de informar sobre la evolución del proceso de integración regional, pautada mediante ciertas prioridades establecidas con relación a la libre circulación, la reducción de asimetrías, y relevancia de los asuntos sociales. Por su carácter transversal se consideró también que el nexo con las fronteras era de carácter estratégico, permitiendo incorporar factores o elementos identificados con la normativa a ser aplicada de forma específica para cada región.

MERCOSUR es un acuerdo de integración económica de países en desarrollo que aspira a construir una integración profunda y que viene atravesando un ciclo de prosperidad económica que muestra signos de agotamiento. Las economías más grandes -Argentina y Brasil- siguen presentando los mayores problemas para reducir la desigualdad. (SELA, 2014)

En los últimos dos años se abrió “una nueva etapa” del MERCOSUR durante el siglo XXI, a pesar de no haber corregido “las fallas estructurales del mismo MERCOSUR en términos de participación social, redistribución de la riqueza y proyectos económicos y políticos a largo plazo” (Larsen, 2016). En ese contexto la cuestión de las asimetrías estructurales sigue teniendo una gran relevancia en este tema, y en particular cuando “el poder está mucho más concentrado: viene Brasil y después los demás. Es una asimetría aún más

pronunciada en Sudamérica y lo es todavía más dentro de MERCOSUR.<sup>7</sup>

Frente al nuevo contexto “el bloque regional parece estar volviendo nuevamente a sus orígenes, buscando enfatizar los aspectos económico-comerciales” (Neto & Peña, 2016). Sin embargo, de acuerdo a estos autores sería “importante recordar que, para las regiones fronterizas, centrarse solo en ese tipo de agenda, no es beneficioso”.

Para las personas que viven la integración en su vida cotidiana a través de las fronteras, en lugares donde los flujos de bienes, servicios, personas, trabajo, capital -e incluso crimen organizado-, entre otros, ocurre todos los días; y más importante aún es proceder con el trabajo para la conformar el Estatuto de la Ciudadanía y su ratificación, asegurando derechos y eliminando gran parte de las fronteras reales. Y esta tarea está programada para el 30º aniversario del bloque. (Neto & Peña 2016).

Para el caso de la movilidad regional -especialmente para migrantes- esto tiene que ver con las herramientas de acceso a los mismos derechos de residencia, independientemente de su ubicación fronteriza, y acceder así a los mercados laborales formales de la región. A nivel territorial, es en las fronteras donde se desarrollan tales interacciones y flujos

---

7 Brasil se endurece. Cambia el juego en MERCOSUR y en el hemisferio. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2016/09/17/actualidad/1474146920\\_338971.html](https://elpais.com/internacional/2016/09/17/actualidad/1474146920_338971.html)

transfronterizos – tanto de bienes, servicios, personas, trabajo, capital y también de redes de crimen organizado- donde todos conviven en una misma región (binacional o en una triple frontera).

Allí los factos de gobernanza que se dinamizan, y se ponen de manifiesto en diferentes niveles de acción entre: actores sociales, empresarios y representantes burocráticos de los diferentes niveles de gobierno (Federal, Provincial / municipal). Esto implica que existen múltiples instancias que conforman la gobernanza más allá del Estado nación. A partir de esas interacciones -a nivel regional- se han configurando los contornos del proyecto MERCOSUR, dado que representan sus peculiaridades o similitudes entre los espacios geográficos que conforman una misma frontera.

### **3. La transformación de las regiones y los espacios de gobernanza**

En este segmento se desarrolla una breve reflexión acerca de las formas de interpretar los procesos de integración regional y especialmente la forma de describir MERCOSUR. De esta forma se resumen los procesos de interdependencia a nivel político, cultural, económico, social, medio-ambiental, democrático, (inter) institucional, etc. del caso MERCOSUR, y su relación con los derechos de la ciudadanía regional.

Existen visiones divergentes a la hora de entender los regionalismos en el mundo y en particular los que se construyen en toda América Latina. Según UNRISD (2013, p. 12) muchos

proyectos de integración regional tienen “décadas de antigüedad pero [con] poca institucionalización y armonización de las políticas regionales”. Es decir que los espacios regionales han tenido pocos avances -más allá de los acuerdos comerciales- hacia otros objetivos más ambiciosos tales como la libre circulación de personas. Esto significa que, además del caso europeo existen “serios desafíos para los migrantes con respecto al acceso a la residencia, mercados laborales formales, protección social y servicios públicos, voz política y participación” (UNRISD, 2013, p. 12).

Este tipo de dinámicas reflejan también un contraste importante -según las visiones históricas de la integración regional- por parte de los agentes encargados de liderar los procesos de integración regional. Para el caso del MERCOSUR, el proceso de integración regional -como proyecto político -consistió en la expansión de los aspectos normativos hacia el reconocimiento de derechos a escala regional. Esto ha moldeado las bases para una ciudadanía regional que puede alcanzar una escala continental (Mondelli, 2016). Pero también ha promovido ciertos cambios, conflictos y tensiones con relación a la evolución de las estructuras institucionales regionales, que históricamente -desde la creación de ALADI (1980)- fueron responsables por la implementación de los problemas económicos y comerciales. Según Sader, buena aparte de las transformaciones emergentes y de las nuevas dinámicas que se suceden en la región, deben considerarse desde un punto de vista político y cultural:



El continente es otro comparado con hace 50 años. Menos injusto y menos desigual, donde se ha avanzado para superar el neoliberalismo. Más integrado, con más solidaridad y donde se ha venido priorizado a los procesos de integración regional. (Sader, 2017)

En los ámbitos académicos también existen varios discursos sobre MERCOSUR, con miradas contrapuestas que pueden distinguirse en la literatura regional y también en la forma de llevar adelante los debates públicos. Según Malamud y Castro (2007, p. 119) los debates políticos sobre MERCOSUR se “han cargado cada vez más de posiciones ideológicas; algo que contribuye no solo en oscurecer la comprensión, sino que también daña la causa supuestamente defendida”. En ese sentido, la necesidad de respuestas en el corto plazo -especialmente para los países pequeños- ha contribuido a exacerbar tales debates racionalistas, con respecto a la conveniencia temporal de las iniciativas regionales en curso.

La integración regional entendida como proceso político requiere una revisión acerca de la importancia de las ideas y también de las instituciones. De hecho, la dimensión ideológica es crucial para entender la naturaleza y las políticas surgidas a partir del régimen económico regional (Phillips, 2005, p. 3) En cierta forma, el regionalismo hemisférico fue propulsado por gobiernos y estrategias de negocios como los agentes primarios que buscaron encerrar una economía política y un modo de organización social que fueran ideológica y estratégicamente

funcionales a las reglas del juego neoliberal (Phillips, 2005, p. 4).

Para resumir las diferentes visiones se reconoce la existencia de dos discursos en la literatura del MERCOSUR y en los debates públicos (Malamud & Castro, 2007, p. 119). Uno puede ser entendido desde una perspectiva progresista, y etiquetado de desarrollista<sup>8</sup> o existencialista. A la otra mirada se atribuye una perspectiva más realista, instrumentalista o liberal.<sup>9</sup> Según los autores mencionados las diferencias entre ambos discursos pueden ser analizadas desde una comparación entre estilos, ya que se suceden en varias dimensiones. Para eso desarrollaron una estructura que ejemplifica las características principales de ambas visiones y lo resumen en cuatro dimensiones específicas.<sup>10</sup>

---

8 De acuerdo a Malamud y Castro (2007), esto ha sido expresado por académicos como Paulo Roberto de Almeida (2003), Roberto Bouzas (2002), Bouzas, Pedro da Motta Veiga y Ramón Torrent (2002) y encontraron afinidad con la previa administración Brasileña, liderada por Fernando Henrique Cardoso.

9 De acuerdo a Malamud y Castro (2007) intelectuales como Hélio Jaguaribe (2001) y Aldo Ferrer (2001), así como altos oficiales de la Administración Lula ha expresado su simpatía con esa línea de pensamiento.

10 Las diferencias entre estos discursos se pueden iluminar mediante una comparación de cuatro dimensiones clave. La primera dimensión se refiere al apuntalamiento de la integración regional. La segunda dimensión se refiere al cemento de la integración. La tercera dimensión es el diagnóstico del estado actual de integración en el Cono Sur. La cuarta dimensión aborda las propuestas para superar el impasse actual (Malamud & Castro, 2007, p. 117).



Lo que nos interesa destacar de este debate tiene que ver con entender las líneas conceptuales que separan ambas visiones e ideas acerca de la integración. Para los progresistas, MERCOSUR sufre “un énfasis excesivo en los aspectos comerciales mientras que sus líderes prestan muy poca atención a los aspectos políticos y sociales, argumentados como más relevantes” (Malamud & Castro 2007). Sin embargo, los realistas afirman que el principal déficit del MERCOSUR no sería su déficit democrático. En cambio, sus principales problemas son la integración económica defectuosa y el grado excesivo de politización, entendida como la gestión política de los problemas técnicos (Malamud & Castro, 2007, p. 119).

Más allá de estos dos enfoques o miradas divergentes sobre las prioridades del proceso de integración, debemos reconocer que existen otros elementos que conforman el proceso de integración, y que son conformados a través de múltiples dimensiones vinculadas a la noción ciudadanía regional a nivel continental. Para ello destacamos la idea de ciudadanía mixta<sup>11</sup> (Ramírez, 2016) dado que permite

entender las etapas que se van conformando en “la construcción de una ciudadanía suramericana”, dado que las misma “aparece mediante una mezcla de niveles, de actores e interacciones” y como parte activa de la participación de sus “miembros del demos suramericano y, por lo tanto, con el derecho de tener trato igualitario” (Ramírez, 2016).

En esta última línea de análisis se debe reconocer la existencia de diversos espacios de coordinación a nivel continental, conformados por actores e interacciones que más van allá de las nuevas estructuras intergubernamentales y los órganos de la institucionalidad del bloque MERCOSUR. Tal como lo resumió Tokatlian la tendencia de “la integración ha sido objeto de notable atención y promoción durante los últimas dos décadas. El recurrente relanzamiento de MERCOSUR, la ampliación de sus miembros y la creación de UNASUR con sus doce consejos temáticos, así como la conformación del ALBA, la CELAC y la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú y México) constituyen la evidencia del formidable espíritu integrador de los inicios del siglo XXI” (Tokatlian, 2015).

Según UNRISD (2013, p. 14) América del Sur es la “región más progresista en cuanto a la libre circulación y los derechos de los migrantes”. Esto incluye no solo a MERCOSUR, sino también a UNASUR y a las declaraciones de la Conferencia Sudamericana de Migración, con énfasis en los derechos humanos de los migrantes. Las disparidades territoriales y la heterogeneidad -principalmente en la región del Cono Sur-, muestran un panorama desigual en términos del alcance posible entre las estructuras

---

11 Según (Ramírez, 2016) la noción de ciudadanía mixta, entendida esta como la membresía a diferentes niveles políticos: local, nacional y regional. Es a nivel local, municipal donde los migrantes tienen que enfrentarse al real acceso a servicios como vivienda, salud, educación etc.; es a nivel nacional donde los Estados, soberanos, tienen la capacidad para regular los flujos de bienes, capitales y personas; y es a nivel regional intergubernamental donde se tienen que dar una extensión y transnacionalización de los derechos al surgir nuevas entidades políticas y por ende nuevos actores políticos.

gubernamentales, que llegan a las extensas fronteras del MERCOSUR. Por su parte, otros autores argumentan que MERCOSUR se mueve de alguna manera entre ‘uno de los acuerdos de residencia con mayor amplitud a nivel global y una

amplia retórica inclusiva e integracionista, pero con pocas acciones concretas (o aún incompletas) en torno a sus objetivos específicos’ (Artola, 2015, p. 7).

El vínculo con las agendas emergentes impulsadas por los Estados

**Tabla 1**

*Iniciativas de la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR que tienen mayor impacto en las regiones de frontera*

Categoría	Iniciativa	Normativa
Circulación de personas y bienes	Residencia para nacionales de los Estados-parte del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.	Dec. CMC N° 28/02 – Acuerdos N° 13 y N° 14, Dec. CMC N° 04/11, Dec. CMC N° 21/11, Dec. CMC N° 20/12.
Circulación de personas y bienes	Documentos válidos para viajar.	Dec. CMC N° 18/08, Dec. CMC N° 21/12, Dec. CMC N° 37/14.
Circulación de personas y bienes	Exoneración de traducción de documentos administrativos a efectos de inmigración entre los Estados partes del MERCOSUR.	Dec. CMC N° 44/00.
Circulación de personas y bienes	Exención de traducción de documentos administrativos a efectos de inmigración entre los Estados partes del MERCOSUR..	Dec. CMC N° 01/96.
Circulación de personas y bienes	Reglamento único de tránsito y seguridad vial.	Res. GMC N° 08/92.
Circulación de personas y bienes	Tratamiento aduanero para material promocional.	Res. GMC N° 121/96.
Circulación de personas y bienes	Controles integrados de frontera y horario en los puntos fronterizos.	Res. GMC N° 127/94, Dec. CMC N° 04/00 (Acuerdo de Recife), Dec. CMC N° 05/00, Dec.CMC N° 18/14.
Circulación de personas y bienes	Relación nominal de puntos de frontera de controles	Res. GMC N° 29/07.
Circulación de personas y bienes	Servicios públicos de telefonía básica en zonas fronterizas en el MERCOSUR.	Res. GMC N° 66/97.

*Fuente:* Desiderá Neto y Penha (2016).

se basa en dos herramientas principales. Uno es el Acuerdo de Residencia de MERCOSUR-ARM (2002) y el otro es Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía (EC) de MERCOSUR (2010/2017).

El acuerdo de Residencia<sup>12</sup> constituye “un paso de gran importancia en la construcción de un espacio de libre circulación en el estilo europeo, y al mismo tiempo, las bases para la eventual creación de una ciudadanía sudamericana” (Acosta, 2015, p. 213). De hecho, los documentos vinculantes al Acuerdo de Residencia de MERCOSUR (y con los Estados Asociados) firmados en 2002 y en vigor desde 2009, facilitan la residencia de los nacionales de estos países en el territorio de los otros, determinan el *trato nacional para los migrantes*, extienden derechos a los familiares nacionales de migrantes, y establecen el derecho a transferir remesas, entre otros aspectos (BID-INTAL, Informe N° 20). En la Tabla 1 se destaca las normas aplicadas al MERCOSUR, clasificadas en libre circulación, derechos laborales y sociales.

La agenda de integración se basa en avances significativos relacionados con la libre circulación de personas, e implementación del AR<sup>13</sup> para MERCOSUR y Estados Asociados (firmado en el año 2002). El Acuerdo, entró en vigencia en el año 2009, y estableció -por primera vez- reglas comunes para los Estados del bloque acerca del manejo de

ciudadanos extranjeros, y la autorización para residir en el territorio. Además, el Acuerdo estableció la igualdad de derechos económicos, sociales y culturales, así como la regularización de los extranjeros que se encuentran ilegalmente en un país, sin que ellos tengan que abandonar dicho país.

La importancia temática del EC, se vincula también con la libre movilidad. Asimismo, los niveles relativos a la cooperación en la región del Cono Sur, son el resultado histórico de las sucesivas etapas de acercamiento a nivel intergubernamental y desde un enfoque regional que vincula a los Estados del MERCOSUR. En ese contexto se destaca también el hecho que América del Sur es una de las regiones del mundo que ha dado los mayores pasos en la promoción de la cooperación regional como mecanismo para abordar los desafíos mundiales, regionales y nacionales relacionados con el desarrollo social (Riggirozi, Herrero & Tussie, 2018). Por lo tanto, la relevancia del MERCOSUR responde en buena medida a “la importancia del rol social y político del regionalismo probablemente sea una de las principales lecciones que este proceso de integración da cuenta” (Riggirozi, Herrero & Tussie 2018).

En ese sentido la Decisión CMC N° 32/17<sup>14</sup> ha servido para endosar la continuidad del acuerdo del EC -aprobado por los/las Jefes/Jefas de Estado del MERCOSUR -en el año 2010-, y reafirmar así una serie de voluntades y acciones que están relacionadas con políticas regionales de ciudadanía. En tal sentido la decisión de CMC/

12 Decisión CMC N° 28/02 (XXIII Reunión del CMC).

13 Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR—(ARM).

14 MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/17 - EC: actualización de la decisión CMC N° 64/10.

DEC N° 32/17<sup>15</sup> establece que CRPM acompañará, con el apoyo de la Secretaría del MERCOSUR/SAT, el desarrollo del Plan de Acción del EC. Esto forma parte de los desafíos para su implementación que enfrenta el bloque, en lo que respecta a los aspectos civiles, sociales, culturales y económicos. Dicha iniciativa estableció acuerdos programáticos, enmarcadas en las siguientes pautas: implementación de una política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos y libertades, condiciones sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; e igualdad en las condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación.

La extensión de derechos fundamentales en MERCOSUR tiene varias connotaciones acerca de los valores sustantivos para la región y para los ciudadanos del bloque. A través de prácticas y / o compromisos asumidos por los Estados parte en áreas de acción (ver Tabla 1), se requiere grandes transformaciones a nivel institucional y conceptual.

A nivel institucional bajo extensas regulaciones que evolucionan después de décadas de integración regional. Pero también con respecto a la relevancia de internalizar de forma gradual en cada Estado parte, cada una de estas agendas

que se encuentran enmarcadas en dicha decisión.

Mientras que a nivel conceptual requiere una serie de cambios de enfoque sobre las acciones implementadas a nivel transfronterizo. Es decir, la complejidad del vínculo con las instituciones sociales relacionadas con el MERCOSUR incluye un amplio conjunto de reglas sobre cuestiones sociales, estrechamente relacionadas con los derechos de la ciudadanía regional. En efecto, son decisiones que pueden caracterizarse como una nueva etapa de integración regional del MERCOSUR, mediante la libertad de circulación y la igualdad de integración social para los ciudadanos.

En síntesis la implementación de la legislación vinculada a los principales temas y ejes que conforman el plan, puede constituir una base fundamental para mejorar la protección de derechos de los migrantes; así como promulgar políticas migratorias con un enfoque integral, que están profundamente enraizado en principios fundamentales sobre derechos humanos (Acosta & Freier, 2015).

### **3.1 Desafíos en la implementación de la Estatuto de Ciudadanía (2021)**

Sudamérica se encuentra entonces en una posición especial por tener una brecha discursiva entre las declaraciones políticas liberales y las leyes comparativamente restrictivas, donde “algunas de las nuevas leyes son pioneras y vanguardistas a la hora de ampliar los derechos de los migrantes, mientras que otras son importantes a pesar de la ausencia de un componente innovador”(Acosta & Freier 2015, p. 180).

---

15 Art. 3 - “La CRPM acompañará, con el apoyo de la Secretaría del MERCOSUR/SAT, el desarrollo del Plan de Acción y presentará informe de los avances en la Reuniones Ordinarias del Consejo del Mercado Común. Para ello, podrá presentar al GMC sugerencias a ser remitidas a los foros del MERCOSUR mencionados en el Artículo 3”.

Existen importantes desafíos emanados a partir de la implementación del acuerdo. En particular, retrasos vinculados entre el momento del desarrollo de la legislación y su implementación. Si bien el proceso de implementación del acuerdo presenta variantes entre países, (como el retraso de Paraguay para ratificarlo en el Parlamento), existen algunos acuerdos que comenzaron a implementarse de manera unilateral o bilateral, como fue el caso en Argentina y Brasil. Posteriormente se sumaron otros Estados parte y socios (Ramírez, 2016).

Sin embargo, varios países aún no iniciaron los cambios constitucionales ni las políticas necesarias para garantizar el derecho de residencia; de hecho, cualquier progreso depende de la voluntad política para implementar estos cambios. Tal como lo ha manifestado Corti Varela:

[el] principal problema del MERCOSUR es que asume grandes objetivos de la integración mediante un marco jurídico-institucional, esencialmente a nivel intergubernamental, sin limitar la soberanía. Incluso las decisiones “vinculantes” de las instituciones del MERCOSUR, siempre han sido adoptadas por consenso -y generalmente limitadas a la esfera económica-, encontraron algunas demoras para su “internalización” por parte de la legislación nacional, y carecen de efectividad legal en la interna. (Corti Varela, 2011 citado por Ceriani Cernadas, 2013, p. 4)

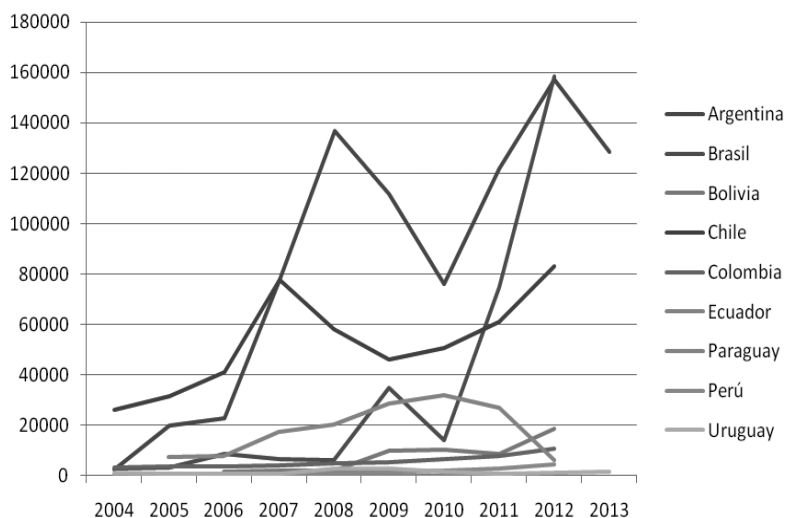
Como muestra la Figura 3 el aumento de residentes temporales en Argentina y Brasil, se ha incrementado

durante los últimos diez años<sup>16</sup>. Chile como Estado Asociado al bloque MERCOSUR, ha tenido activa participación en el Foro Especializado de Migración (Foro Especializado Migratorio- FEM) durante la última década, y también ha experimentado un aumento constante en el número de inmigrantes, principalmente de la región andina.

Si bien el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR constituye el principal mecanismo regional multilateral en materia de inmigración, y eso permitió regularizar a miles de ciudadanos migrantes. Tal como fue mencionado en la introducción, se estima que entre 2004 y 2013 se otorgaron residencias -temporales o permanentes-, a más de 3 millones de ciudadanos del MERCOSUR (OIM, 2014; Ramírez, 2016). En ese sentido, se constató también que el ARM “ha sido una herramienta fundamental para promover la equiparación entre los migrantes y los nativos en cuanto a las condiciones de acceso a derechos. La obtención de las residencias habilitó a los migrantes a ocupar puestos laborales en el mercado formal y se genera optimismo respecto a su impacto positivo en la inserción laboral de los migrantes.

---

16 Argentina acepta aproximadamente 1.9 millones de inmigrantes y representan el 4.4% de su población total. Paraguay es el principal generador de emigración en términos relativos, que supera los 770 mil, lo que equivale al 11.9% de su población. Una cantidad considerable de uruguayos (equivalente al 9.9% de la población) vive en otro país. El caso de Brasil es particular, y su dinámica de migración es pequeña -en términos de su población total- solo alcanza (0.9%) (SELA, 2015).



*Figura 3.* Residencias temporales otorgadas a nacionales MERCOSUR por país, 2004–2013.

*Fuente:* Elaboración del autor basada en datos OIM (2014).

Además se facilitó el acceso a planes y programas sociales vinculados a la salud y la educación” (OIM, 2018b).

La relevancia de los temas relacionados con fronteras y migración forman parte de la agenda de temas vinculantes entre órganos del MERCOSUR. Desde la perspectiva de la gobernanza esto facilita los niveles de diálogo, y a la vez aumenta la capacidad de acción intra-regional si se encuentran liderazgos apropiados, y si esto se correlaciona con mayor prioridad en las agendas atribuidas desde las Cancillerías. De hecho, las agendas relacionadas con derecho a la libre circulación de personas, han sido destacadas -incluso entre círculos más conservadores- como logros genuinos para el MERCOSUR, dado que se alcanzaron acuerdos sobre migración, pensiones y turismo (The Economist, 2016).

### 3.2. La agenda fronteriza del EC y los actores emergentes

En esta última sección se discutirán las constelaciones de actores y agentes que trabajan en el cumplimiento de los diversos objetivos que se detallan en el Estatuto de Ciudadanía (EC) del MERCOSUR. Esto incluye una serie de acciones de liderazgo promovidas inicialmente desde diversas áreas del MERCOSUR, que recientemente se vieron comprometidas ante riesgos coyunturales emanados ante los cambios recientes en las agendas de los Estados miembros (especialmente en Argentina y Brasil), que han enfatizado casi exclusivamente en los aspectos económicos y comerciales.

En este sentido argumentamos que para consolidar una dimensión democrática y social, más allá de la alternancia de gobiernos de diferente



**Tabla 2**
*Iniciativas con mayor impacto en áreas fronterizas enumeradas en la Cartilla de Ciudadanía*

Categoría	Iniciativa	Normativa
Trabajo y seguridad social	Residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.	Decisión CMC N° 28/02 – Acuerdos N° 13 y 14, Decisión CMC N° 04/11, Decisión CMC N° 21/11, Decisión CMC N° 20/12.
Trabajo y seguridad social	Acuerdo multilateral de seguridad social del MERCOSUR.	Decisión CMC N° 19/97.
Trabajo y seguridad social	Condiciones mínimas del procedimiento de inspección del trabajo en el Mercosur.	Decisión CMC N° 32/06.
Educación	Protocolo sobre integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico y tabla de equivalencias.	Decisão CMC N° 04/94, Decisão CMC N° 15/08.
Educación	Protocolo de integración educativa y revalidación de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento y estudios de nivel medio técnico.	Decisión CMC N° 07/95.
Educación	Protocolo de integración educativa para la continuación de estudios de post-graduación en las universidades de los Estados partes del Mercosur.	Decisión CMC N° 08/96.
Educación	Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos en el nivel de postgrado entre los Estados Partes del MERCOSU	Decisión CMC N° 09/96.
Protección de los consumidores	Defensa del consumidor – garantía contractual.	Resolución GMC N° 42/98.

*Fuente:* Desiderá Neto y Penha, 2016.

signo ideológico, el Estatuto de Ciudadanía debe ser tratado como una herramienta estratégica. Por un lado en el nivel de las directrices y de sus políticas, para así orientar, coordinar y profundizar el trabajo que se desarrolla en la región

con relación a los derechos de la ciudadanía. Esto abarca inexorablemente diferentes órganos,<sup>17</sup> reuniones

<sup>17</sup> GMC, CCM – CT N° 2 Asuntos Aduaneros; CT N° 7 'Defensa del Consumidor'.

ministeriales,<sup>18</sup> foros<sup>19</sup> y también diversos subgrupos temáticos que conforman la mayor parte de la estructura intergubernamental del bloque del MERCOSUR. Por otra parte mediante la ampliación de las normas MERCOSUR a través de planes regionales con relación a la agenda social y ciudadana,<sup>20</sup> dado que contribuye a otorgar una mayor relevancia y responsabilidad a los actores involucrados; quienes están asignados a presentar avances sustantivos en torno a los planes y las decisiones acordadas por el CMC y GMC. En suma, el acervo normativo e institucional relacionado con las etapas de implementación del EC debería ampliarse, y de esa forma hacerlo compatible con otras agendas, que incluya la adopción del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social)<sup>21</sup> y el fortalecimiento de la DSL- Declaración Socio-Laboral (2015).<sup>22</sup> Paradójicamente estas dinámicas resaltan los desafíos asociados con las fronteras, dado que el Plan de Acción del EC también está asociado al funcionamiento de las Áreas de Control Integrado (ACI), la revisión del Acuerdo de Recife y sus instrumentos asociados; así como también en la

implementación del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas (LFV), y varios ejes que incluyó la agenda SGT N° 1 (Integración Fronteriza).<sup>23</sup>

En particular sobre los avances realizados en el Acuerdo de Recife (AR).<sup>24</sup> A través del acuerdo se ha promovido 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 estableció 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 de organismos nacionales para cooperar entre sí en el ejercicio de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte” (Aguirre, Mera & Nejmkis, sf. p. 12).

En tal contexto la discusión acerca de la aplicación y efectividad de tales herramientas, debería desarrollarse -en adelante en sitios de frontera asignados.

---

18 Reunión de Ministros de Justicia; Interior; y Educación.

19 Foro Especializado Migratorio; FCCP; Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares.

20 PEAS CMC Dec. N° 13/11, EC CMC Dec. N° 64/10, Plan de Libre Circulación de Trabajadores GMC Res. N° 21/15), Evolución de la Integración (CMC Dec. N° 22/06).

21 PEAS CMC Dec. N° (13/11). Recuperado de <http://ismercosur.org/el-instituto-social-del-mercosur-lanzo-la-primer-edicion-del-peas/>.

22 Declaración Socio-Laboral (DSL, 2015).

---

23MERCOSUR/SGTNo.18/ActaN° 01/16 Subgrupo de Trabajo N° 18 "Integración Fronteriza". La naturaleza articuladora y de coordinación de este foro es reforzada en el art. 2 de la norma, que dispone que el SGT 18 "deberá cumplir sus funciones en coordinación con los órganos dependientes del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, con competencias relacionadas con las del SGT N° 18, prioritariamente con aquellos mencionados en el Anexo de la presente Resolución." Recuperado de [www.mercosur.int/innovaportal/file/7421/1/sgt18\\_2016\\_acta01\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7421/1/sgt18_2016_acta01_es.pdf)

24 CMC Dec. N° 07/12 - Acuerdo de Recife.

Asimismo, adquiere relevancia el vínculo con otras herramientas como es el caso del Tránsito Vecinal Fronterizo. En suma, el TVF expresa “una de las diversas estrategias para atender a las tensiones entre las escalas nacional/provincial/municipal en las fronteras. Mediante el TVF, se busca reconocer la circulación de personas que de hecho existe entre municipios vecinos, pero sin desconocer o menoscabar el mandato de alcance nacional de las agencias federales” (OIM, 2018a).

En la práctica se necesita una gobernanza eficaz entre varios actores fronterizos, para superar desafíos que afectan directamente el tránsito de los ciudadanos. Esto solo se puede materializar mediante ajustes en la coordinación bilateral, y mayor asignación de recursos para los puestos fronterizos. Especialmente entre los puntos más sensibles de frontera como el cruce entre Encarnación (Py) con Posadas (Arg),<sup>25</sup> y también en otros puntos estratégicos (como es el caso del circuito turístico que incluye el área de la triple frontera en las Cataratas de Iguazú) donde la demora en los cruces de frontera puede superar las tres horas de espera.

Desde el año 2016, a pesar de la crisis venezolana con MERCOSUR, se avanzó en la coordinación y seguimiento

de acciones en espacios diferentes de integración subregional, vinculados a los temas de ciudadanía y priorizados en torno a temas fronterizos con la creación de Sub Grupo de Trabajo No. 18. Desde la implementación del SGT 18<sup>26</sup> ha mejorado la visibilidad del Acuerdo de Residencia (ARM) del MERCOSUR y se ha trabajado en torno a la nueva Declaración Socio-laboral DSL.<sup>27</sup> Asimismo, la introducción del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, fue utilizado como instrumento para promover la libre circulación de trabajadores.

Para el caso específico del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, se desarrolló un acuerdo conjunto entre Organización Internacional para las Migraciones (OIM) / MERCOSUR<sup>28</sup> sobre la libre movilidad y el acceso a los derechos. Entre sus objetivos se destacó una mejor comprensión del impacto que el ARM ha tenido en las áreas fronterizas, y la dinámica fronteriza entre algunos países del bloque -siete años después de su entrada en vigor-, y con una visión general que busca cumplir con los objetivos para el año 2021 (OIM, 2018b). En particular, el

25 Según la Dirección de Migraciones de la ciudad de Posadas informó que unas 5.157.280 personas cruzaron el puente que une esa ciudad con Encarnación en los primeros seis meses del año 2016. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2016/07/27/miles-de-argentinos-cruzan-a-diario-la-frontera-a-paraguay-en-busca-de-mejores-precios/>

26 SGT 18. Recuperado de [www.mercosur.int/innovaportal/v/7420/2/innova.front/creacion-del-subgrupo-de-trabajo-sobre-integracion-fronteriza](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7420/2/innova.front/creacion-del-subgrupo-de-trabajo-sobre-integracion-fronteriza).

27 Unamirada tripartita sobre la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR: [www.mercosur.int/innovaportal/v/7302/2/innova.front/una-mirada-tripartita-sobre-la-declaracion-sociolaboral-del-mercotur](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7302/2/innova.front/una-mirada-tripartita-sobre-la-declaracion-sociolaboral-del-mercotur)

28 OIM firma memorando de entendimiento con el MERCOSUR. Recuperado de <https://www.iom.int/es/news/la-oim-firma-memorando-de-entendimiento-con-el-mercotur>



Figura 2. Kralich, Benedetti y Salizzi (2012).

proyecto OIM-ARGM ha investigado las condiciones en los procesos de movilidad de la población en dos áreas fronterizas: Paraguay-Argentina y Brasil-Uruguay (OIM, 2018a) (Figura 4).

El enfoque está vinculado a un sistema de protección de los derechos sociales en áreas fronterizas, y a la forma de regulación ante la movilidad de

migrantes a nivel intra-bloque. De hecho, a partir del trabajo de campo realizado en marco del proyecto, se pudo observar que “por este conjunto de dispositivos federales de fiscalización, regulación y control circulan al menos dos tipos de flujos de personas: quienes residen en las localidades vecinas y cruzan las fronteras con cierta cotidianeidad y por períodos

de tiempo reducidos, y quienes las cruzan con el propósito de adentrarse en el territorio del otro país o permanecer por períodos de tiempo más prolongados” (OIM, 2018a, p. 23).

Si bien los desafíos territoriales para coordinar múltiples espacios intergubernamentales de gobierno son enormes y los lazos de cooperación entre las respectivas oficinas a nivel de la administración pública son generalmente débiles, existe un rol complementario entre los asuntos fronterizos. Allí es donde adquiere jerarquía la participación de organizaciones internacionales (OI) como la OIM -en el caso de movilidad- y de la OIT -en el caso de los derechos socio-laborales-, ya que muestra la importancia de la gobernanza también en esa materia. En suma, la relevancia sobre la libre de los trabajadores para los socios del MERCOSUR, a través del plan para facilitar la circulación de trabajadores (Res. N° 21/15) y el Plan Regional de Seguridad en el Trabajo (Res. N° 04/15). En ambos casos son medidas vinculantes que fueron adoptadas junto al EC e impulsadas por el ARGM<sup>29</sup>-cumpliendo inicialmente con el mandato encomendado por el CMC- mediante la Decisión N° 63/10 y N° 64/10).<sup>30</sup>

---

29 El Alto Representante General del MERCOSUR fue eliminado como órgano del CMC a través de una Decisión CMC N° 6/17; mientras que las funciones y recursos del Alto Representante fueron asignados a la Secretaría del MERCOSUR, incluyendo el funcionamiento de la Unidad de Apoyo Participación Social (BID. & INTAL., 2017).

30 El ARGM concluyó sus funciones en Feb. 2017 tras la eliminación del cargo del ARGM -por iniciativa de Paraguay-

Para el caso del EC la normativa incluiría agentes gubernamentales en cada país, a partir de los siguientes espacios intergubernamentales: Reunión de Ministros del Interior, Foro Especializado sobre Migraciones, Comisión Comercial del MERCOSUR, CT N° 2 ‘Asuntos Aduaneros’, así como otras áreas de alta incidencia: el FCCR y finalmente el Subgrupo de trabajo N° 18 de ‘Integración fronteriza’. Con relación con la libre circulación de personas, identificación, documentación y cooperación consular, se destacan otros aspectos sobre la evolución regulatoria en los países del MERCOSUR en relación con la facilitación del tránsito y el movimiento (ver Tabla 1).

En suma implementación de dicha normativa está relacionada con la eficiencia de puestos fronterizos, la simplificación de procedimientos, unificar los procedimientos de control de migración, y también con la armonización gradual de documentos aduaneros y de trabajadores migrantes. Si bien estas áreas son bastante sensibles en términos de seguridad, los temas más complejos se discuten en los espacios regionales enumerados en el párrafo anterior. Por ejemplo el funcionamiento y el sistema operativo que se produce a lo largo del Río Uruguay -entre Argentina y Uruguay- es muy diferente de los niveles de dificultad (en términos de infraestructura y flujos de personas), que se encuentran en los diferentes cruces habilitados a lo largo del Río Paraná.

---

cuando se argumentó acerca de la existencia de superposición de tareas con otras instancias (BID. & INTAL., 2017).

Existen dos desafíos principales en estas áreas; uno de ellos está vinculado con la visión “integracionista” o “restrictiva” que moviliza a los agentes en la implementación de las áreas de Control Integrado, y su proyección según las variaciones geográficas en cada punto de frontera. El segundo tiene que ver con la implementación de la red de especialistas en Seguridad de Documentos de Inmigración (Dec. CMC N° 08/12 y 25/14) para trabajar de manera coordinada -y más efectiva- entre países, en términos de accesibilidad y verificación de la información de migración vinculada a varios niveles de autoridad en fuentes gubernamentales y diversas agencias estatales.

#### **4. Proyección y Alcance de las iniciativas regionales en marcha**

Hasta fines de 2016 la implementación de acciones en áreas fronterizas respondió a la necesidad de incorporar aspectos relacionados con capacitación, reflexión y difusión del conocimiento sobre la libre circulación de personas (en derechos socio-laborales y para cruzar fronteras y tráfico de niños) en conjunto con la OIM y otros actores regionales. En este sentido las agendas que impulsan los diferentes espacios intergubernamentales y órganos del MERCOSUR se consideran parte de los logros genuinos del bloque, a medida que se trabajan conjuntamente en varios niveles.

Por un lado, a través de estudios sobre ‘Ciudadanía en las zonas fronterizas: el caso del MERCOSUR’ promovido por

el ISM / FOCEM.<sup>31</sup> Por otro lado, en el marco del acompañamiento del acuerdo entre la OIM al IPPDH,<sup>32</sup> y los avances en torno a los temas de Migración, derechos humanos y política migratoria.<sup>33</sup> También se destaca la implementación del Acuerdo Regional para Combatir la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes con Propósitos de Explotación Sexual de la IPPDH,<sup>34</sup> así como los avances con relación al tema de Trata de mujeres en el MERCOSUR, con énfasis en la frontera’.<sup>35</sup>

La profundización de las herramientas de este tipo, permiten mejorar la capacidad institucional de algunos de sus órganos. Esto será vital para que MERCOSUR pueda consolidar su legitimidad como bloque e incluya aspectos relacionados con la capacidad del nivel técnico y operativo de incidencia territorial. FOCEM, por ejemplo,

---

31 Instituto Social del MERCOSUR/ Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Recuperado de <http://www.ismercosur.org/proyecto-de-fortalecimiento-financiado-via-focem-consolida-la-actuacion-del-instituto-social-del-mercosur-en-la-region/>

32 Recuperado de <https://robuenosaires.iom.int/news/la-oim-firma-acuerdo-con-el-de-instituto-de-pol-ticas-p-blicas-en-derechos-humanos-del-mercosur>

33 Recuperado de <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>

34 Instituto Políticas Públicas en Derechos Humanos. Recuperado de [www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/09/TDR-ProdutosTr%C3%A1fico-de-Pessoas.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/09/TDR-ProdutosTr%C3%A1fico-de-Pessoas.pdf)

35 Proyecto RMAAM/AECID para el apoyo en la implementación de políticas de igualdad de Género en MERCOSUR,



ha contribuido significativamente al desarrollo de herramientas que permiten el seguimiento en la implementación del Plan de Acción,<sup>36</sup> dejando de lado la tensión perpetua entre instituciones políticas nacionales que reproducen conflictos y desigualdades sobre reconocimiento político.

Finalmente, para explicar el alcance de algunos desafíos y necesidades del MERCOSUR social y ciudadano, es importante abordar -al menos- tres dimensiones con relación con la implementación del Plan de Acción para el EC -así como su proyección estratégica dentro y fuera de la región-. En primer lugar la dimensión interna requiere mayor coordinación con los órganos gubernamentales relacionados con el EC -y con el resto de la estructura del bloque- vinculada a la agenda de derechos sociales y ciudadanos del MERCOSUR. Esto implica una estrategia de seguimiento continuo -a través de mecanismos de información y de visibilidad- con el proceso de implementación a nivel nacional, de cada una de las decisiones y resoluciones vinculadas con la ciudadanía regional. De hecho, la consolidación de la cooperación entre sectores técnicos y órganos del bloque, fortalecerá la dimensión interna para buscar mayor optimización y racionalización de los recursos y estrategias. Esto ha facilitado inicialmente la identificación de necesidades institucionales básicas, y a

la vez aporta mayor complementariedad entre órganos del bloque. Esto mejora coherencia en las acciones sobre programas sociales relacionadas con los planes vinculados a la ciudadanía (caso PEAS y DSL).

La dimensión externa consiste en la difusión de los acuerdos en términos de derechos a los ciudadanos del MERCOSUR- y la necesidad de generar información estratégica e instrumentos de comunicación. Esto permite una mayor reflexión sobre la escala de los derechos logrados en la región en las últimas décadas. Además, espacios disponibles para fortalecer los flujos de demandas entre Estados y la agenda de sus ciudadanos son cruciales junto para la consolidación de la identidad regional del bloque.

La tercera dimensión se relaciona con la trayectoria socio-laboral en la región, y la deuda histórica de los países del Cono Sur, que consagra algunos principios universales, normas comunes y derechos mínimos. Esto es aún más evidente en países como Paraguay, donde las condiciones de trabajo han sido históricamente muy desiguales y la tasa de migración ha sido alta. Por lo tanto la importancia de la trayectoria socio-laboral y el flujo migratorio intra-MERCOSUR no puede minimizarse. La relevancia del tema podría resumirse así:

...refleja la importancia de trabajar en aspectos regulatorios que hacen de este tema en el campo de las negociaciones regionales. No solo para generar un trato equivalente a los migrantes en relación con el ciudadano nacional, sino también para proporcionar un escenario de mayor simetría de los

---

36 Recuperado de [www.mercosur.int/innovaportal/v/7395/2/innova.front/mercotur-social-fortalecimiento-del-instituto-social-del-mercotur-y-consolidacion-del-plan-estrategico-de-accion-social](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7395/2/innova.front/mercotur-social-fortalecimiento-del-instituto-social-del-mercotur-y-consolidacion-del-plan-estrategico-de-accion-social)

países en relación con las condiciones de ingreso requeridas para esos migrantes. (SELA, 2015, p. 149)

Además, el artículo 4 de la Declaración Social Laboral (2015)<sup>37</sup> destaca la situación de los trabajadores migrantes y las agencias de frontera. Esto proporciona un acuerdo marco del convenio tripartito (Estados, Trabajadores y Empleadores) a nivel MERCOSUR, que establece -entre otras cosas- la protección y la igualdad de derechos, y especialmente las condiciones de trabajo otorgadas a los migrantes en el ejercicio de sus actividades.

## Comentarios finales

Este texto ha identificado los principales aspectos normativos e institucionales que conforman el ‘nuevo léxico de los derechos civiles’ (Riggirozzi & Wylde, 2018) asociados con la agenda social y ciudadana del MERCOSUR. En esa línea se ha reflexionado en torno al alcance y las prioridades que sustentaron las agendas, conformando así algunos de los planes más ambiciosos desarrollados durante la última década en la región.

Se ha identificado también las complejidades en la coordinación de múltiples niveles de acción, los desafíos relacionados con la gobernanza regional y los actores que conforman las instituciones sociales a nivel interestatal. Por su parte se destacaron los temas que conforman las respectivas

agendas sectoriales, en las áreas de libre circulación, trabajo y empleo, seguridad social, educación, etc.

En este contexto se ha concluido que la implementación desde un enfoque basado en derechos para la ciudadanía regional, presenta amplios desafíos territoriales e institucionales. Si bien los avances -en los aspectos normativos- son parte de las características particulares de una región que se posiciona a la vanguardia en ese campo, los desafíos son enormes a la hora de reducir la brecha en su implementación a nivel nacional/ territorial. La implementación efectiva de políticas regionales vinculadas a la libre circulación de personas, permite orientar y a la vez profundizar el trabajo desarrollado en cada sub-región con relación a derechos adquiridos por la ciudadanía. Para ello, se destaca la necesidad de una “difusión pública de la información sobre residencias otorgadas contribuye a transparentar las acciones del Estado en el proceso de registración, ofreciendo elementos a los usuarios para tener un mayor conocimiento acerca de la dimensión, evolución y características de las personas que han tramitado su residencia en el marco del Acuerdo de Residencia MERCOSUR y, con ello, ejercer un mayor control sobre el proceso de implementación de dicho instrumento” (OIM, 2014). Esto abarca inexorablemente a todos los espacios intergubernamentales del bloque conformado por diferentes órganos, reuniones ministeriales, foros y también diversos subgrupos temáticos (e incluye a las comisiones PARLASUR) (PARLASUR, 2018).

En síntesis, para profundizar en los

---

37 Recuperado de [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/es\\_declaracion-sociolaboral.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/es_declaracion-sociolaboral.pdf)

desafíos que presenta de la construcción de ciudadanía a lo largo del siglo XXI, el argumento central aquí expuesto ha sido consistente con la profundización de la integración a nivel continental desde una perspectiva de derechos. Por lo tanto, más allá de las divergencias ideológicas coyunturales que puedan incidir en el camino recorrido del bloque, los temas abordados y el cumplimiento de los objetivos del 'Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR' forman parte de una herramienta estratégica que permite avanzar en la dirección de una ciudadanía común basada en derechos a nivel regional/continental.

En ese sentido la consolidación del bloque -en el largo plazo- radica en que la integración económica y física del MERCOSUR se completará a partir de la consolidación de una dimensión democrática y social, más allá de la alternancia de gobiernos de diferente signo ideológico.

## Referencias

- Acosta, D. & Freier, L. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica, REMHU. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, Brasília*, 23(44): 171–189.
- Acosta, D. (2015). Toward a South American Citizenship? *Journal of International Affairs*, 68(2), 213–221.
- Aguirre, O., Mera, G. & Nejamkis, L. (sf.). *Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR*. Recuperado de <http://webiugg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/PonenLibreCirculac.pdf>
- Almeida, P. R. (2003). O MERCOSUL em crise: que fazer? *Tempo Exterior. Revista de análise e estudos internacionais*, 4(6): 111–122.
- Artola, J. & Leiza, B. (2015) Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el MERCOSUR? *ARI*, 43, 1–17. Recuperado de [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).
- Augusto Costa, M. B. & Bianco, C. (2018).. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo. *Revista Bordes*. Recuperado de <http://revistabordes.com.ar/el-mercosur-y-su-trilem>
- BID. & INTAL. (2017). *Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración*. Recuperado de <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-MERCOSUR-No-22-Renovando-la-integraci%C3%B3n.pdf>
- Bouzas, R. (2002). *MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?. Delivered at Foro de Política Los nuevos desafíos para la integración regional*. Buenos Aires: Bolsa de Comercio de Buenos Aires, CEI-INTAL.
- Bouzas, R., Motta, V. P. & Torrent, R. (2002). *In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment*. Report presented to the Commission of the European Communities. Barcelona: Observatory of Globalization. Recuperado de <http://mkaccdb.eu.-int/study/studies/32.doc>
- Ceriani Cernadas, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 233, 68–86.

- Ceriani Cernadas, P. (2013). Migration, Citizenship and Free Movement in South America: A Rights-based Analysis of Regional Initiatives, UNRISD Conference, Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights. Geneva, Switzerland. Recuperado de [www.unrisd.org/migrationgovernance](http://www.unrisd.org/migrationgovernance).
- Deacon, B. (2013). *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor*. Bristol: Policy Press.
- Deacon, B. and Nita, S. (2013). *Regions, Migration, Social Policy: What are and what could be the linkages?* UNRISD Conference on Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights: Institutions, Actors and Processes, 14 January 2013, Geneva, Switzerland.
- Ferrer, A. (2001). Los cuatro pecados originales del MERCOSUR, *Encrucijadas*, 1(4): 8-18.
- Grugel, J. & Piper, N. (2011). Global Governance, Economic Migration and the Difficulties of Social Activism. *International Sociology*, 26(4), p. 435-454.
- Grugel, J. (2005). Citizenship and Governance in MERCOSUR: Arguments for a Social Agenda. *Third World Quarterly*, 26(7): 1061-1076.
- Jaguaribe, H. (2001). La opción de hierro. Consolidar y expandir el Mercado Común del Sur. *Encrucijadas*, 1(4): 26-39.
- Kralich, S., Benedetti, A. & Salizzi, E. (2012). Aglomeraciones transfronterizas y movilidad. *Boletim Gaúcho de Geografia*, 38(1-2), 111-136.
- Larsen, F. (Julio 2016). *Viejas diferencias, nuevas etapas El Mercosur en debate. Nuso*. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/viejas-diferencias-nuevas-etapas/>
- Malamud, A. & Castro, P. (2007). Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27(1), 111
- Mercosurs missed boat (12 de mayo de 2016). *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/the-americas/2016/05/12/mercosurs-missed-boat>
- Mondelli, M. (2010). Críticas y desafíos para la gobernanza regional Sudamericana en el Siglo XXI en libro de: Andrade, Pablo. La pobreza en América Latina: ¿una dimensión olvidada de la integración económica regional? Buenos Aires.
- Mondelli, M. (2016). *MERCOSUR Continental y los espacios emergentes a nivel social. Pensamiento Propio*. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/10/pp43-web2.pdf>
- Neto, D. W. & Penha, B. (2016). As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no MERCOSUL. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 22, 33-50.
- OIM. (2014). *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Asociados. Documento de Referencia*. XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Lima, Perú.
- OIM. (2018a). Dinámicas Migratorias en Fronteras de países de América del Sur. *Cuadernos Migratorios*, (10). Recuperado de <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/>

- files/publicaciones/Cuaderno\_10-Dinamicas\_Migratorias\_en\_Fronteras\_de\_paises\_de\_America\_del\_Sur.pdf
- OIM. (2018b). *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*. Recuperado de <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/2078/ROBUE-OIM%20029.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- PARLASUR. (2018). Migración regional en el MERCOSUR. *Revista PARLASUR*, (17). Recuperado de <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15869/1/revista-octubre-2018-final.pdf>
- Phillips, N. (2005). The new politics of trade in the Americas. En Kelly, D. & Grant, W. (Eds.), *The politics of international trade in the 21st Century. Actors, issues and regional dynamics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ramírez, J. (2016). *Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional*. Quito: CELAG.
- Riggirozzi, H. & Tussie, C. (2018). Viraje político y la agenda regional en salud. Clacso. *Cuadernos*, 60.
- Riggirozzi, P. & Wylde, C. (2018). *Handbook of South American Governance*. London: Routledge.
- Sader, E. (2017). *El Gabo y el Che*. Recuperado de [www.pagina12.com.ar/35927-el-gabo-y-el-che](http://www.pagina12.com.ar/35927-el-gabo-y-el-che)
- SELA (2014). *Informe de la Secretaría Permanente del SELA SP/Di N° 6-14*. Caracas, Venezuela. Recuperado de [http://www.sela.org/media/264703/t023600006230-0-di\\_8\\_evolucion\\_mercosur.pdf](http://www.sela.org/media/264703/t023600006230-0-di_8_evolucion_mercosur.pdf)
- SELA. (2015). *SP/RRACCC-ALC: LCMR DT N° 2-15 Marcos Regulatorios en los mecanismos de integración subregional en América Latina y el Caribe: Armonización y Convergencia Dic*. Caracas, Venezuela.
- Tokatlian, J. G. (13 de octubre de 2015). Debate. MERCOSUR, UNASUR ... Todo es Confusur. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/opinion/america\\_del\\_sur-venezuela-colombia-crisis\\_0\\_Sk5x6-YvXx.html](https://www.clarin.com/opinion/america_del_sur-venezuela-colombia-crisis_0_Sk5x6-YvXx.html)

## Elements to deepen the citizenship agenda within MERCOSUR

**Abstract:** In the Statute of Citizenship, rules were established to support regional mobility, socio-political rights and aspects of the education sector. Through a decision of the CMC (Dec. 2010) the foundations were established for the creation of a work horizon towards the year 2021, which also included its Associated States. Although the results were not always free of complexities, important advances have been made through normative consensus at the intergovernmental level. The relevance of the advances associated with free mobility through the ARM (Residency Agreement MERCOSUR), which is part of the Statute and is deepened through cooperation among States, has contributed to a better implementation of decisions or resolutions promoted from the areas social.

The text describes the nature, relevance and multiple dimensions that are consolidated at the regional level in terms of citizenship. In this context, it is argued about the relevance of the citizens' agenda, which should be considered as part of the strategic agenda of the bloc. It can also be considered among the genuine achievements of MERCOSUR, since it has been the result of the commitment of the States that make up the regional space around migration regulation and regional mobility; and can be considered as inspiration for other regions of the world.

**Keywords:** citizen agenda, regional mobility, residency agreement, MERCOSUR.

### **Resumen biográfico**

*Marcelo Mondelli*

Doctorando Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina) y Magister (Hons) en RRII -Dublin City University (Irlanda). Ha sido Asesor del Alto Representante General del MERCOSUR –ARGM (2015–16), responsable del Departamento de Investigación del Instituto Social del MERCOSUR-ISM (2011–14) e Investigador CLACSO -Programa Sur / Sur (2013/14).

### **Como citar este artículo**

Mondelli, M. (2018). Elementos para profundizar la agenda del MERCOSUR ciudadano. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 34-59. doi: 10.28917/ism.2018-v2-34