**Gobernanza en el MERCOSUR.**

**Elementos para una agenda estratégica ciudadana.[[1]](#footnote-2)**

Resumen

En el Estatuto de la Ciudanía se establecieron importantes normas para apoyar la movilidad regional, los derechos sociopolíticos y el sector educativo. Si bien los resultados en su aplicación no siempre han estado exentos de complejidades a nivel territorial, se destaca la relevancia adquirida de cooperación interestatal y el consenso normativo -a través de decisiones y resoluciones- sobre importantes áreas sociales y políticas que buscan cimentar mayores niveles de integración.

El texto describe la naturaleza, relevancia y las múltiples dimensiones que se vienen consolidando en materia de ciudadanía a escala regional. En este contexto se destaca la relevancia adquirida por la agenda social y ciudadana emergente en el espacio MERCOSUR durante la última década.

Palabras clave: gobernanza y ciudadanía, MERCOSUR, fronteras e integración.

Summary  
In the Statute of the Citizen, important norms were established to support regional mobility, socio-political rights and the education sector. Although the results in its application have not always been exempt from territorial complexities, it highlights the acquired relevance of interstate cooperation and the normative consensus -through decisions and resolutions- on important social and political areas that seek to cement higher levels of integration.  
  
The text describes the nature, relevance and the multiple dimensions that have been consolidated in terms of citizenship at the regional level. And in this context, the relevance acquired by the emerging social and civic agenda in the MERCOSUR space during the last decade stands out. Keywords: governance and citizenship, MERCOSUR, borders and integration.

Resumo  
No Estatuto do Cidadão, foram estabelecidas normas importantes para apoiar a mobilidade regional, os direitos sócio-políticos e o setor educacional. Embora os resultados de sua aplicação nem sempre tenham sido isentos de complexidades territoriais, destaca a relevância adquirida da cooperação interestatal e o consenso normativo - por meio de decisões e resoluções - sobre importantes áreas sociais e políticas que buscam consolidar níveis mais elevados de integração  
O texto descreve a natureza, relevância e as múltiplas dimensões que foram consolidadas em termos de cidadania a nível regional. E nesse contexto, destaca-se a relevância adquirida pela agenda social e cívica emergente no espaço do MERCOSUL durante a última década.

Palavras-chave: governança e cidadania, MERCOSUL, fronteiras e integração.

Introducción.

Las ambiciones regionales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en los últimos 25 años, han estado asociadas a las oportunidades y limitaciones en la construcción de la ciudadanía regional, expandiendo más allá de la dimensión económico-comercial, diversas políticas regionales para mejorar las asimetrías en los estándares de integración social y política.

Durante la última década de gobiernos progresistas, se adoptaron iniciativas diversas en materia ciudadana que incluyó a Estados Asociados del bloque (Chile, Perú, Colombia, Ecuador), mediante acuerdos sobre residencia y libre circulación de personas dentro del espacio regional continental.

En este marco de acción se establecieron importantes normas para apoyar la movilidad regional, los derechos sociopolíticos y el sector educativo[[2]](#footnote-3). Si bien los resultados en su aplicación no siempre han estado exentos de complejidades a nivel territorial, lo que vale destacar es la relevancia adquirida de cooperación interestatal y el consenso normativo -a través de decisiones y resoluciones- sobre importantes áreas sociales y políticas que buscan cimentar mayores niveles de integración.

En este contexto se destaca la relevancia adquirida por la agenda social y ciudadana emergente en el espacio MERCOSUR. El texto describe la naturaleza, relevancia y las múltiples dimensiones que se vienen consolidando en materia de ciudadanía a escala regional. En efecto, desde Dic. 2010 la Decisión del Consejo 64/10 del MERCOSUR aprobó la formulación de un Plan de Acción para un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR (Estatuto de la Ciudadanía), y actualiza recientemente a través de la decisión CMC/DEC N° 32/17. En efecto, el Estatuto promueve ampliar la libertad de movimiento y la integración social equitativa de las poblaciones en toda la región, con enormes implicancias para las políticas migratorias y los derechos socioeconómicos regionales.

Esto conlleva a varias preguntas; ¿es posible considerar el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR como parte de la agenda estratégica en la gobernanza del bloque? O si por el contrario, ¿es simplemente una manifestación de la euforia progresista de la región que ha prosperado durante la última década

En ese contexto surgen nuevos cuestionamientos en torno al grado de sostenibilidad de este tipo de acuerdos, y en especial, el tipo de liderazgo necesario para influenciar desde este marco normativo regional, tanto en la formulación como en aplicación de políticas nacionales de los derechos políticos y socioeconómicos de los ciudadanos del MERCOSUR.

La primera sección de este documento identifica los aspectos relacionados con el tipo de regionalismo emergente en la región; su evolución, cambios, conflictos y tensiones políticas con respecto a sus estructuras institucionales, con el objetivo de desarrollar e implementar la agenda de la ciudadanía.

La siguiente sección resume las principales líneas de acción y sus relaciones con los estados de la región como los actores responsables de las transformaciones emergentes; mientras que marca los límites del proyecto integracionista logrado en el Cono Sur de las Américas como más ambicioso y complejo.

La parte final concluye con los principales desafíos y limitaciones que surgen dentro del espacio regional, expresados en diversos niveles de acción y temas que son trabajados en temas de frontera, con el objetivo de los términos de Ciudadanía mediante la implementación del Plan de Acción del Estatuto del Ciudadanía del MERCOSUR

1. **Evolución y particularidades del bloque regional**

El MERCOSUR celebró su 25º cumpleaños el 26 de marzo de 2016; un período repleto de comportamiento contradictorio y relacionamiento fracturado entre los Ejecutivos de sus Estados miembros. La aparición de intereses contrapuestos, ideologías superpuestas y puntos de vista antagónicos sobre el progreso y el desarrollo de la integración fueron solo algunos síntomas que rodearon el proyecto político. Aunque se persiguieron varias alternativas en el área de los derechos políticos a nivel regional, el bloque se hundió en otra crisis. Cuando "el sentimiento regional" parecía estar volviendo a sus "orígenes" de disociación, el bloque trató de (re) enfatizar los aspectos económicos y comerciales de su mandato. En este contexto, Neto y Peña (2016) argumentaron que "es importante recordar que, para sus regiones fronterizas, centrarse solo en ese tipo de agenda no es beneficioso". Además los autores expresan lo siguiente:

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 es proceder con el trabajo para la conformación del estado de la ciudadanía y su ratificación, asegurando derechos y eliminando gran parte de las fronteras reales. Y esta tarea está programada para el 30th aniversario del bloque.

(Neto and Penha 2016: 49).

Para el caso de la movilidad regional, especialmente para migrantes, esto tenía que ver con el acceso a los mismos derechos de residencia, independientemente de su ubicación fronteriza para el acceso a los mercados laborales formales en todas las fronteras del MERCOSUR. En este contexto, la interacción se realiza a nivel nacional y los flujos transfronterizos de bienes, servicios, personas, trabajo, capital y también redes de crimen organizado. La coexistencia de niveles de acción espaciales entre actores sociales, empresarios y representantes burocráticos de los diferentes niveles de gobierno (Federal, Provincial / municipal), implica –entre otras cosas- que existen múltiples instancias que conforman la gobernanza más allá del Estado nación. Estas interacciones han configurando los contornos del proyecto MERCOSUR con sus peculiaridades y similitudes, y entre ambos espacios geográficos de una misma frontera.

Según UNRISD (2013: 12) muchos proyectos de integración regional tienen "décadas de antigüedad pero [con] poca institucionalización y armonización de las políticas regionales" Y han tenido pocos avances -más allá de los acuerdos comerciales- hacia otros objetivos 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: 12).

Esta dinámica también refleja un contraste importante según las visiones históricas de la integración regional por parte de los agentes encargados de liderar los procesos de integración regional. El proceso de integración regional como proyecto político consistió en la expansión de los aspectos normativos hacia el reconocimiento de derechos.

Esto ha moldeado las bases para una ciudadanía regional y también ha promovido algunos cambios, conflictos y tensiones con relación con la evolución de las estructuras institucionales regionales, que históricamente fueron responsables de la implementación de los problemas económicos y comerciales. Según Sader, las nuevas dinámicas de 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[[3]](#footnote-4).

Existen dos discursos sobre MERCOSUR que pueden distinguirse en la literatura y debates públicos. Según Malamud y Castro (2007), una perspectiva es etiquetada de progresista, desarrollista[[4]](#footnote-5) o existencialista, y la otra como realista, instrumentalista o liberal[[5]](#footnote-6). Las diferencias entre ambos discursos también pueden ser una comparación de estilo entre varias dimensiones. De hecho, en la "dimensión de diagnóstico" del estado actual de integración en el Cono Sur, los autores han afirmado que "los progresistas argumentan que el MERCOSUR sufre un énfasis excesivo en los aspectos comerciales mientras que sus líderes le prestan muy poca atención, supuestamente, aspectos sociales y políticos más relevantes "(Malamud y Castro 2007: 119).

Por otro lado, los realistas argumentan que el principal déficit del MERCOSUR no es el democrático, y "sus principales problemas se vinculan con una integración económica defectuosa y un grado excesivo de politización, entendida como la gestión política de cuestiones técnicas"(Malamud y Castro 2007: 119). Asimismo, y retomando las críticas anteriores a este tipo de enfoques, se argumentó que es posible "la existencia de falacias y superficialidades al evaluar los regionalismos latinoamericanos recientes" (Vivares y Dolcetti-Marcolini, 2015: 866)

Más allá de estos enfoques -que han ido moldeado la política de la integración sudamericana- se debe reconocer a otros elementos- que conformaron los temas vinculados a la noción ciudadanía y sus dimensiones; y también los grados de coordinación emergente entre nuevas estructuras y órganos de la institucionalidad del MERCOSUR.

1. **Aspectos políticos e institucionales de la gobernanza regional**

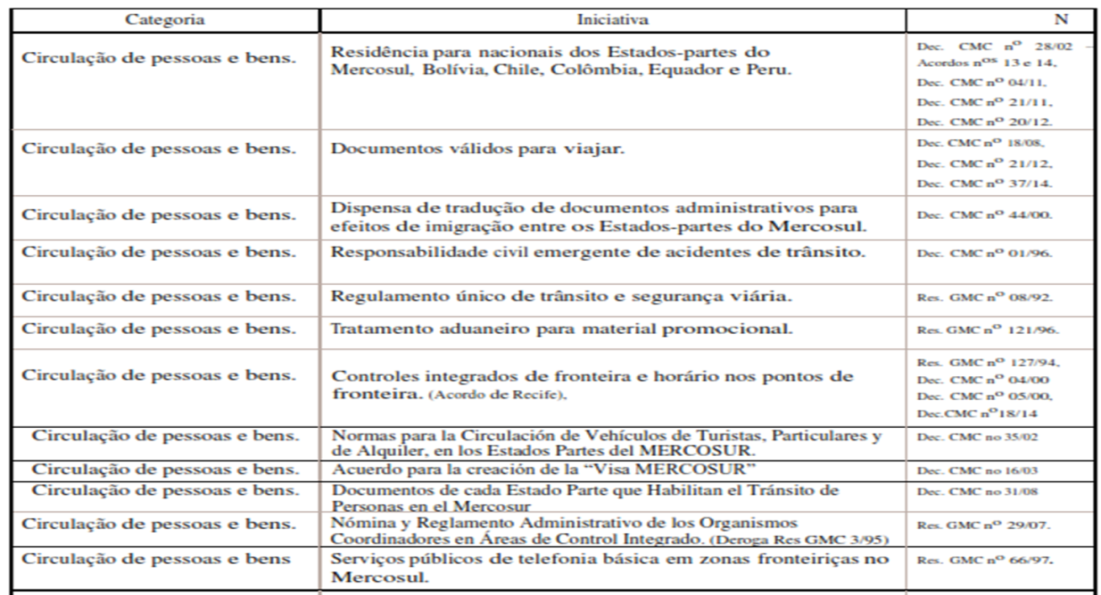
Según UNRISD (2013: 14) América del Sur es la "región más progresista en cuanto a la libre circulación y los derechos de los migrantes". Esto incluye no solo a MERCOSUR, sino también a UNASUR y a las declaraciones de la Conferencia Sudamericana de Migración, con énfasis en los derechos humanos de los 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 gubernamentales, que llegan a las extensas fronteras del MERCOSUR. Hay autores que argumentaron 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: 7).

Esta sección explica el alcance normativo y las agendas desarrolladas en torno a cuestiones de ciudadanía para la región en la última década. El vínculo con las agendas emergentes impulsadas por los Estados, se basa en dos herramientas principales: Acuerdo de Residencia (2002) y Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía (EC) de MERCOSUR (2010/2017). También se destacan avances realizados en el Acuerdo de Recife (AR)[[6]](#footnote-7) , con autores que lo identificaron como "el proceso de movilidad libre de los más avanzados del mundo, justo detrás de la UE" (Acosta y Freier 2015: 179). El acuerdo de Residencia[[7]](#footnote-8) 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: 213). )

El Acuerdo de Recife forma parte de las directrices adjuntas al EC, y promueve derechos fundamentales a nivel regional de la Dec. CMC No. 32/17[[8]](#footnote-9). El acuerdo fue aprobado por Jefes/Jefas de Estado del MERCOSUR en el año 2010, contiene una serie de acciones relacionadas con las políticas regionales de ciudadanía. Y forma parte de los desafíos que enfrenta el bloque para su implementación, en lo que respecta a los aspectos civiles, sociales, culturales y económicos.

La importancia adquirida por el EC y la posibilidad de alcance en la región del Cono Sur es el resultado histórico de las sucesivas etapas de acercamiento y cooperación intergubernamental desde un enfoque regional entre los Estados del MERCOSUR. 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. El siguiente resumen destaca las normas aplicadas al MERCOSUR, clasificadas en libre circulación, derechos laborales y sociales, y educación y derechos humanos.

Tabla 3[[9]](#footnote-10) Iniciativas con mayor impacto en áreas fronterizas enumeradas en la 'Cartilla de Ciudadanía'



La agenda de integración se basa en avances significativos relacionados con la libre circulación de personas, e implementación del AR[[10]](#footnote-11) para MERCOSUR y Estados Asociados (firmado en el año 2002). El Acuerdo, entró en vigencia en el año 2009, y establece -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 extensión de derechos fundamentales en MERCOSUR tiene varias connotaciones acerca de los valores sustantivos para la región. A través de prácticas y / o compromisos en áreas de acción para todos los ciudadanos del bloque regional. Sin embargo, esto requiere grandes transformaciones consistentes en varios niveles: primero, a nivel institucional bajo extensas regulaciones que evolucionaron después de décadas de integración regional. Pero también, con respecto a la relevancia de cada una de estas agendas, que se encuentran enmarcadas en dicha decisión.

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 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.

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

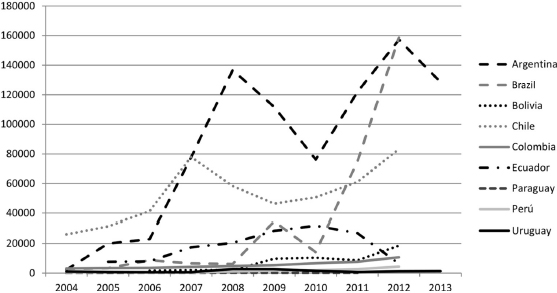
De esta forma Sudamérica se encuentra en una posición especial por tener una brecha discursiva entre las declaraciones políticas liberales y las leyes comparativamente restrictivas, y donde "algunas de las nuevas leyes son pioneras y vanguardistas a la hora de ampliar los derechos de los migrantes, mientras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

Existen desafíos importantes 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, y considerando 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, en 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. En resumen, como observa 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 ínterina. (Corti Varela 2011 citado por Ceriani Cernadas 2013:4).

Como muestra la Figura 1 el aumento de residentes temporales en Argentina y Brasil, se ha incrementado durante los últimos diez años[[11]](#footnote-12).

Figura 1 Residencias temporales otorgadas a los nacionales del MERCOSUR desglosado por país, 2004–2013

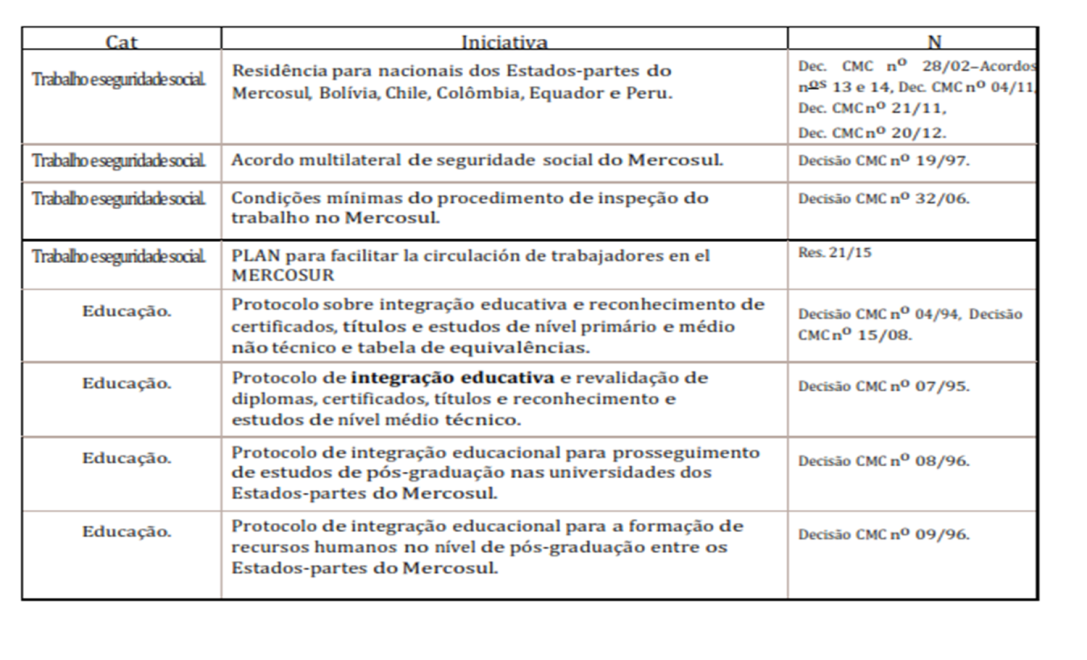


Fuente: Elaboración del autor basada en datos OIM (2014).

Chile por su parte, 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. El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR constituye el principal mecanismo regional multilateral en materia de inmigración, y permite regularizar a miles de ciudadanos migrantes. 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).

Asimismo la relevancia de los temas relacionados con fronteras y migración forman parte de la agenda de temas vinculantes entre órganos del MERCOSUR. Esto facilita niveles de diálogo y aumenta la capacidad de acción intra-regional si se encuentran liderazgos apropiados y mayor prioridad en las agendas impulsadas desde las Cancillerías. Asimismo, las agendas relacionadas con derecho a la libre circulación de personas fue destacada -incluso entre círculos más conservadores- como logros genuinos para el MERCOSUR, dado que se alcanzaron acuerdos sobre migración, pensiones y turismo[[12]](#footnote-13).

Tabla 4[[13]](#footnote-14) Iniciativas con mayor impacto en áreas fronterizas enumeradas en la 'Cartilla de Ciudadanía'



1. **Retos y logros en la implementación de la Estatuto de Ciudadanía (2021)**

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. E incluye una serie de acciones de liderazgo promovidas inicialmente desde algunas áreas del MERCOSUR, que 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 en los aspectos económicos y comerciales.

En este sentido, se argumenta aquí que para consolidar una dimensión democrática y social, más allá de la alternancia de gobiernos de diferente signo ideológico, el Estatuto de Ciudadanía debe ser tratado como una herramienta estratégica. Tanto 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. Y esto abarca inexorablemente diferentes órganos[[14]](#footnote-15), reuniones ministeriales[[15]](#footnote-16), foros[[16]](#footnote-17) y también diversos subgrupos temáticos que conforman la mayor parte de la estructura intergubernamental del bloque del MERCOSUR.

El acervo normativo e institucional relacionado con las etapas de implementación del EC del MERCOSUR debería ampliarse para hacerlo compatible con otras agendas, incluida la adopción del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social)[[17]](#footnote-18) y la nueva nuevo DSL (2015 Socio-laboral Declaración)[[18]](#footnote-19). La ampliación de las normas MERCOSUR –a través de planes regionales- con relación a la agenda social y ciudadana[[19]](#footnote-20) contribuye a otorgar mayor relevancia y responsabilidad a los actores involucrados, quienes están asignados a presentar planes ambiciosos y decisiones acordadas por el CMC y GMC.

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 AR y sus instrumentos asociados; así como también en la implementación del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas (LFV). Cada uno de los ejes se incluyó en la agenda SGT No. 18[[20]](#footnote-21); en particular sobre el análisis del Proyecto de Acuerdo de LFV como parte de la agenda desde la creación de dicho grupo.

Esta es una discusión deberá llevarse a cabo en cada un punto fronterizo, de forma específica por está vinculada con varias herramientas (como es el caso de la 'Tarjeta de Tránsito Fronterizo'). En la práctica se necesita una gobernanza eficaz entre varios actores fronterizos, mediante ajustes en la coordinación bilateral, y mayor asignación de recursos para los puestos fronterizos, para superar desafíos que afectan directamente el tránsito de los ciudadanos. Especialmente entre los puntos más sensibles de frontera como el cruce entre Encarnación (Py) con Posadas (Arg)[[21]](#footnote-22). 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 puede superar las tres horas.

En 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 SGT 18. Desde la implementación del Subgrupo de Trabajo 18[[22]](#footnote-23), se ha mejorado la visibilidad del Acuerdo de Residencia (ARM) del MERCOSUR, y se ha trabajado en torno a la nueva Declaración Socio-laboral DSL[[23]](#footnote-24). 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 proyecto conjunto entre Organización Internacional para las Migraciones (OIM) / MERCOSUR sobre la libre movilidad y el acceso a los derechos. Entre sus objetivos se destacó una mejor comprensión del impacto que el acuerdo de residencia ha tenido en las áreas fronterizas, y la dinámica fronteriza entre algunos países del bloque -siete años después de su entrada en vigor-, con una visión general que busca cumplir con los objetivos para el año 2021. En particular, el proyecto OIM-ARGM ha investigado las condiciones en los procesos de movilidad de la población en dos áreas fronterizas: Paraguay-Argentina y Brasil-Uruguay. El enfoque está vinculado a un sistema de protección de los derechos sociales en áreas fronterizas mayormente regulada ante la movilidad de migrantes a nivel intra-bloque.

La participación de organizaciones internacionales (OI), como la OIM en el caso de movilidad -y la OIT en el caso de los derechos laborales-, muestra también la importancia de la gobernanza en esa materia. Asimismo, la relevancia para los representantes del MERCOSUR con respecto a la libre circulación de los trabajadores. Esto puede verse en el plan para facilitar la circulación de trabajadores (Res. No. 21/15) y el Plan Regional de Seguridad en el Trabajo (Res. No. 04/15), así como otras medidas vinculantes adoptadas con el mandato encomendado por el CMC a ARGM (mediante la Dec. No. 63/10 y No. 64/10).

Esto se ha considero de importancia para la sostenibilidad de acciones emprendidas en relación a la coordinación y liderazgo entre los ámbitos de referencia, como uno de los pasos fundamentales que se asocian con el desarrollo de la ciudadanía regional. Si bien los desafíos territoriales son enormes para coordinar múltiples espacios intergubernamentales de gobierno (ver Tabla 5), 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. De hecho, en 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 No. 2 'Asuntos Aduaneros', así como otras áreas de alta incidencia: el FCCR y finalmente el Subgrupo de trabajo N° 18 de 'Integración fronteriza'

En 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 3). En buena medida 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.

Sin embargo, existe una disparidad geográfica muy significativa en términos del funcionamiento de los puntos fronterizos. 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 cruces a lo largo del Río Paraná.

Existen dos desafíos principales en estas áreas; uno está vinculado con la creencia "integracionista" 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 No. 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.

1. **Contexto del desarrollo regional y hallazgos emergentes**

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. En este sentido, las agendas que abarcan los órganos del MERCOSUR se consideran parte de los logros genuinos del bloque, a medida que se trabajan conjuntamente: por un lado, a través de estudios sobre 'Ciudadanía en las zonas fronterizas: el caso del MERCOSUR 'promovido por el ISM / FOCEM[[24]](#footnote-25). Y por otro lado, en el acompañamiento de la implementación del Acuerdo Regional para Combatir la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes con Propósitos de Explotación Sexual de la IPPDH[[25]](#footnote-26); así como también en los avances con relación al tema de Trata de mujeres en el MERCOSUR, con énfasis en la frontera'[[26]](#footnote-27).

Para explicar desafíos y algunas 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.

La dimensión internarequiere mayor coordinación con 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, por un lado, una estrategia de seguimiento continuo a través de mecanismos de información y vinculación con el proceso de implementación a nivel nacional, de cada una de las decisiones y resoluciones vinculadas con la ciudadanía regional.

En segundo lugar, la viabilidad de cooperación entre sectores técnicos y órganos del bloque, fortalecerá la dimensión interna para buscar mayor optimización y la racionalización de los recursos y estrategias. Esto facilita la identificación de necesidades institucionales básicas, aportando mayor complementariedad entre órganos del bloque, y mejor coherencia en las acciones sobre programas sociales relacionadas con la ciudadanía (caso PEAS y DSL).

La dimensión externa consiste en la difusión de los acuerdos – y en términos de derechos a los ciudadanos del MERCOSUR-, y la necesidad de generar información estratégica e instrumentos de comunicación. Esto permite unan 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 profundización de las herramientas para mejorar la capacidad institucional de algunos de sus órganos será vital para que MERCOSUR gane legitimidad como bloque; esto incluye aspectos relacionados con la capacidad del nivel técnico y operativo de incidencia territorial. FOCEM, por ejemplo, ha contribuido significativamente al desarrollo de herramientas que permiten el seguimiento en la implementación del Plan de Acción[[27]](#footnote-28), dejando de lado la tensión perpetua entre instituciones políticas nacionales débiles que reproducen conflictos y desigualdades sobre reconocimiento político.

La tercera dimensión se relaciona con la trayectoria socio-laboral en la región, y la deuda histórica de los países de la región, 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 es alta Por lo tanto, la importancia de la trayectoria socio-laboral y el flujo migratorio intra-MERCOSUR no puede minimizarse. Y podría resumirse en el informe del SELA (2015) sobre este tema:

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

Además, el artículo 4 de la Declaración de Trabajo Social (2015) destaca la situación de los trabajadores migrantes y las agencias de frontera. Esto proporciona un acuerdo marco que establece la protección y la igualdad de derechos, y especialmente las condiciones de trabajo otorgadas a los nacionales del país en el ejercicio de sus actividades.

**Comentarios finales**

Este texto ha identificado de forma acotada los principales aspectos normativos e institucionales que conforman el 'nuevo léxico de los derechos civiles' (Riggirozzi y Wylde, 2018) asociados con la agenda social y ciudadana del MERCOSUR. La discusión sobre el alcance y prioridades que sustentaron las agendas, conforma algunos de los planes más ambiciosos desarrollados durante la última década en la región. También se discutieron las complejidades de la gobernanza en la coordinación en múltiples niveles de acción, los desafíos relacionados con la gobernanza regional y los actores que conforman las instituciones sociales a nivel interestatal.

Finalmente, se destacaron temas y agendas sectoriales promovidos en las áreas de libre circulación, trabajo y empleo, seguridad social, educación, etc. En este contexto, la idea de un enfoque basado en los 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 en términos de reducir la brecha en sus etapas de implementación a nivel nacional/ territorial. De hecho, para poder enfrentar los desafíos de la ciudadanía a lo largo del siglo XXI, el argumento central expuesto aquí ha sido consistente con la profundización de la integración a nivel continental desde una perspectiva de derechos; y por lo tanto, estos son temas centrales en el cumplimiento de los objetivos del 'Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR' como herramienta fundamental, como estratégica y muy necesaria para avanzar en esta dirección.

**Bibliografía**

Acosta, D. (2015) ‘Toward a South American Citizenship? Journal of International Affairs, 68(2) Spring/Summer: 213–221.

Acosta, D. and Freier, L. (2015) ‘Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica’, REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, XXIII(44): 171–189.

Almeida, Paulo Roberto de (2003) ‘O MERCOSUL em crise: que fazer?’, Tempo Exterior. Revista de análise e estudios internacionales, 4(6): 111–122.

Artola, Juan and Leiza Brumat (2015) ‘Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el MERCOSUR?’ ARI 43/2015. Real Instituto Elcano, 1–17. www.realinstitutoelcano.org.

Bouzas, Roberto (2002) ‘MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?’. Delivered at Foro de Política ‘Los nuevos desafíos para la integración regional’, 2–3 October. Buenos Aires, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, CEI-INTAL.

Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga and Ramón Torrent (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. Available at http://mkaccdb.eu.-int/study/studies/32.doc (accessed 28 August 2017).

Ceriani Cernadas, Pablo (2011) ‘Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana’, Nueva Sociedad, 233: 68–86.

Ceriani Cernadas, Pablo (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: Institutions, Actors and Processes, 14–15 January, Geneva, Switzerland. www.unrisd.org/migrationgovernance.

Deacon, B. (2007) Global Social Policy and Governance. London: Sage.

Deacon, B. (2013): Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor. Bristol: Policy Press.

Deacon, B. and S. Nita (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, 14–15 January 2013, Geneva, Switzerland.

Ferrer, Aldo (2001) ‘Los cuatro pecados originales del MERCOSUR’, Encrucijadas, 1(4): 8–18.

Grugel, J. (2005) ‘Citizenship and Governance in MERCOSUR: Arguments for a Social Agenda’, Third World Quarterly, 26(7): 1061–1076.

Grugel, J. and N. Piper (2011) ‘Global Governance, Economic Migration and the Difficulties of Social Activism’, International Sociology, 26(4): 435–454.

Jaguaribe, Helio (2001) ‘La opción de hierro. Consolidar y expandir el Mercado Común del Sur’, Encrucijadas, 1(4): 26–39.

Malamud, A. and P. Castro (2007) ‘Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, XXXVII(1): 111–130.

Neto, Desiderá W. and B. Penha (2016) ‘As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no MERCOSUL’, Boletim de Economia e Política Internacional, 22, January/April: 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, 16/17 October.

Ramírez, Jacques (2016) Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional (1st edn). Quito: CELAG.

Riggirozzi, P y Wylde, C (2018) Handbook of South American Governance. London: Routledge.

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.

UNRISD (2013) ‘South-South Migration and Socio-political Rights: What Role for Regional Governance?’ By Katja Huj. International Metropolis Conference. Panel: Transnational Migration of Care Workers: Challenges & Outcomes Milan, 5 November 2014, http://sites.utoronto.ca/sociology/cgsp/metropolis2014hujo.pdf (accessed 31 August 2017).

Vivares, Ernesto and Michele Dolcetti-Marcolini (2015) ‘Two Regionalisms, Two Latin Americas or beyond Latin America? Third World Quarterly, 37(5): 866–882.

1. Una versión más extensa del texto fue publicado como capítulo del libro "Handbook of South American Governance". London: Routledge (2018) en idioma ingles y títulado "Scaling up citizenship. The case of the Statute of MERCOSUR Citizenship**".** [↑](#footnote-ref-2)
2. Para el sector educativo en el MERCOSUR, ver http://www.edu.mercosur.int/es-ES/ [↑](#footnote-ref-3)
3. Sader, Emir (2017) ‘El Gabo y el Che’. Available at www.pagina12.com.ar/35927-el-gabo-y-el-che [↑](#footnote-ref-4)
4. De acuerdo a Malamud and Castro (2007), esto ha sido expresado por académicos como Paulo Roberto de Almeida (2003), Roberto Bouzas (2002), Bouzas, Pedro da Motta Veiga and Ramón Torrent (2002) y encontraron afinidad con la previa administración Brasileña, liderada por Fernando Henrique Cardoso. [↑](#footnote-ref-5)
5. De acuerdo a Malamud and 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. [↑](#footnote-ref-6)
6. CMC Dec. N° 07/12 – ‘ACUERDO DE RECIFE’. [↑](#footnote-ref-7)
7. Decisión CMC No. 28/02 (XXIII Reunión del CMC). [↑](#footnote-ref-8)
8. MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/17 - EC: actualización de la decisión CMC N° 64/10 [↑](#footnote-ref-9)
9. Fuente: Desiderá Neto,W. and Penha, B.(2016) [↑](#footnote-ref-10)
10. Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR—(AR) [↑](#footnote-ref-11)
11. 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). [↑](#footnote-ref-12)
12. The Economist. (2016) ‘MERCOSUR’s Missed Boat’. UK, 14 May. [↑](#footnote-ref-13)
13. Fuente: Desiderá Neto,W. and Penha, B.(2016) [↑](#footnote-ref-14)
14. GMC,CCM – CT No. 2 Asuntos Aduaneros; CT No. 7 ‘Defensa del Consumidor’ [↑](#footnote-ref-15)
15. Reunión de Ministros de Justicia; Interior; y Educación. [↑](#footnote-ref-16)
16. Foro Especializado Migratorio; FCCP; Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares. [↑](#footnote-ref-17)
17. PEAS CMC Dec. No. (13/11) http://ismercosur.org/el-instituto-social-del-mercosur-lanzo-la-primera-edicion-del-peas/. [↑](#footnote-ref-18)
18. Declaración Socio-Laboral (DSL 2015). [↑](#footnote-ref-19)
19. PEAS CMC Dec. No. 13/11, EC CMC Dec. No. 64/10, Plan de Libre Circulación de Trabajadores GMC Res. No. 21/15), Evolución de la Integración (CMC Dec. No. 22/06). [↑](#footnote-ref-20)
20. MERCOSUR/SGTNo.18/ActaNo.01/16[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). [↑](#footnote-ref-21)
21. www.ultimahora.com/en-2016-encarnacion-recibiria-10-millones-argentinos-n1028958.html. [↑](#footnote-ref-22)
22. SGT 18 [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). [↑](#footnote-ref-23)
23. Una mirada 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-mercosur [↑](#footnote-ref-24)
24. Instituto Social del MERCOSUR/Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. [↑](#footnote-ref-25)
25. Instituto Políticas Públicas en Derechos Humanos. [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) [↑](#footnote-ref-26)
26. Projecto RMAAM/AECID para el apoyo en la implementación de políticas de igualdad de Género en MERCOSUR, [↑](#footnote-ref-27)
27. [www.mercosur.int/innovaportal/v/7395/2/innova.front/mercosur-social:-fortalecimientodel-instituto-social-del-mercosur-y-consolidacion-del-plan-estrategico-de-accion-social](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7395/2/innova.front/mercosur-social:-fortalecimientodel-instituto-social-del-mercosur-y-consolidacion-del-plan-estrategico-de-accion-social) [↑](#footnote-ref-28)