

ENSAYO

HACIA UNA CIUDADANÍA DEL MERCOSUR

POR UMA CIDADANIA DO MERCOSUL

Towards a citizenship of MERCOSUR

Mauricio Devoto*

I. El deber ser de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

En el año 2010, a través de la Decisión N° 64/10 del Consejo Mercado Común (CMC), el MERCOSUR estableció un Plan de Acción para avanzar en la conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Se inicia así un proceso cuya dinámica y resultados tiene por objetivos prácticos facilitar la articulación y colaborar con la consolidación de los derechos y beneficios que les asisten a los ciudadanos de los países miembros. Como objetivo de mediano y largo plazo: desarrollar una identidad y una ciudadanía del MERCOSUR.

A efectos de tomar estas decisiones, el CMC tuvo en consideración distintas cuestiones: 1) Que los Estados del MERCOSUR implementaron una estrategia regional de avance progresivo y un enfoque multidimensional de la integración, que contempla acciones y medidas en materia política, económica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperación judicial y en temas de

seguridad. 2) Que era fundamental avanzar en la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social. 3) Que era necesario consolidar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y establecer un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

En cuanto a los objetivos del Estatuto a conformar, el Art. 2 de la Decisión CMC N° 64/10 estableció que el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y se conformará en base, entre otros, a los objetivos oportunamente trazados en los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y en la normativa derivada: “1) Implementación de una política de libre circulación de personas en la región; 2) Igualdad de derechos y libertades

* Representante Permanente de Argentina para MERCOSUR y ALADI.

Colaboradores: Ministro Javier Binaghi, Consejero Pablo Ducros, Secretario Alejandro Copertari y Secretario Tomás Villalba.

Recibido: 06/11/2018. Aceptado: 14/11/2018.

civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; 3) Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.” Finalmente, el Art. 7 estableció que “el Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del MERCOSUR. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de “Ciudadano del MERCOSUR” y forme parte del Tratado de Asunción”.

De lo expuesto cabe decir que el Estatuto de la Ciudadanía previsto constituye un instrumento que, mediante un trabajo de compilación, seguimiento, sistematización y difusión, a través de los canales institucionales correspondientes, está llamado a colaborar en la consolidación del conjunto de derechos fundamentales y beneficios que los distintos ámbitos del MERCOSUR establezcan para los ciudadanos de los Estados Parte.

Cabe destacar la multidimensionalidad que la Decisión CMC N° 64/10 le atribuye a un instrumento de este estilo, y que el resultado esperado no es otro que el de favorecer la consolidación de una ciudadanía mercosuriana íntegra, que refleje sin divisiones las distintas dimensiones que se conjugan en todo ciudadano. Resulta importante resaltar este punto para poner en contexto lo hecho hasta ahora y poder comprender que la conformación del Estatuto de la Ciudadanía y su Plan de Acción vigente constituyen un *proceso* que acompaña y deriva de los trabajos para la integración

desarrollados por los distintos órganos, reuniones y foros del MERCOSUR.

2. La actualidad del Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

El Plan de Acción original establecido en la Decisión CMC N° 64/10 y la normativa vinculada, identificó once cuerpos temáticos de actuación: Circulación de Personas, Fronteras, Identificación, Documentación y cooperación consular, Trabajo y Empleo, Previsión Social, Educación, Transporte, Comunicaciones, Defensa al Consumidor y Derechos Políticos. En la actualidad estos grupos temáticos están siendo considerados en catorce ámbitos o foros diferentes de la estructura institucional del MERCOSUR: Reunión de Ministros de Justicia; Reunión de Ministros Interior y Seguridad; Foro Especializado Migratorio; Foro de Consulta y Concertación Política; Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares; Reunión de Ministros de Educación; Reunión de Ministros de Trabajo; Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 1 “Comunicaciones”; SGT N° 5 “Transportes”; SGT N° 18 “Integración Fronteriza”; Comité Técnico (CT) N° 2 “Asuntos Aduaneros”; CT N° 7 “Defensa del Consumidor”; SGT N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

En los últimos ocho años han habido avances en materia de reconocimiento de títulos y de movilidad de docentes y estudiantes universitarios, en temas previsionales y laborales, en la patente MERCOSUR, entre otras cuestiones previstas en el Plan de Acción. También

se pueden contabilizar otros logros previos que impactan positivamente en la construcción de derechos para los ciudadanos regionales, como es el caso del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR o los acuerdos de reconocimiento de estudios primarios y secundarios y de estudios secundarios técnicos.

Como podrá advertirse, los elementos o temas identificados y que hoy constituyen el Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, aportan a éste último acciones referidas a *algunas* de las dimensiones que integran la noción de ciudadanía antes desarrollada, pero no a todas. Existen en la actualidad otras dimensiones de la integración que vienen siendo analizadas en distintos ámbitos institucionales del MERCOSUR cuyos planes estratégicos y acciones, que claramente hacen a la construcción de una ciudadanía comunitaria, no tienen reflejo en el Plan de Acción o no son objeto de un análisis o sistematización conjunta entre los diversos organismos, foros y otras instancias de trabajo que los llevan adelante. Tal situación no presenta inconvenientes en la medida en que tengamos clara la visión de ciudadanía del MERCOSUR a la que apuntamos. Somos conscientes de la maduración que este tipo de construcción requiere. Dijimos que se trata de un *proceso* y destacamos dos características: *la multidimensionalidad de la integración* y *la especial dinámica de apertura y colaboración interinstitucional* que debe servirle de sustento. El trabajo que estamos realizando, y que resumimos más abajo, va en este sentido.

3. La dimensión social y de derechos humanos de la integración

Un rápido repaso de los textos fundacionales del MERCOSUR así como distintas Decisiones del CMC tomadas en el transcurso de los últimos años, dan cuenta de la evolución registrada por la noción de integración en cuanto a las dimensiones que deberían conformar una Ciudadanía del MERCOSUR. A lo aduanero, comercial, económico y migratorio se le fueron adicionando otras dimensiones inescindibles de una ciudadanía integral: lo social, lo político, lo educativo, la dimensión de los derechos humanos. Cada una de estas cuestiones vienen siendo analizadas por distintas reuniones y grupos especializados de Ministros, Altas Autoridades y otros funcionarios, con el soporte de organismos como el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos MERCOSUR (IPPDH). Los avances en este sentido en la última década han sido significativos, como lo demuestran, por ejemplo, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) o el Sistema de Indicadores en Derechos Humanos (SIDH).

Pero, como dijimos más arriba, paradójicamente, esta evolución en la integración todavía no ha tenido el necesario reflejo en un trabajo conjunto y coordinado entre los diferentes organismos del MERCOSUR, y una difusión adecuada y adaptada a los requerimientos y necesidades de los ciudadanos. El nivel de conocimiento público sobre el MERCOSUR en general y sus beneficios en particular es aún limitado. El desarrollo de las acciones ha

resultado desparejo en los distintos países y la información sobre los avances de los grupos de trabajo no fluye de manera que permita un adecuado seguimiento y sistematización. En definitiva, contando con un importante trabajo institucional teórico de base y, por sobre todo, acciones concretas, no se ha logrado aprovechar el potencial simbólico y los beneficios que, desde lo social y económico, y en la resolución de las dificultades de la vida cotidiana, la integración puede brindar a los ciudadanos de la comunidad.

4. Próximos pasos

La Decisión CMC N° 32/17 le asignó a la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) – con el apoyo de la Secretaría del MERCOSUR/ Sector de Asesoría Técnica (SAT), la responsabilidad de acompañar el desarrollo de aquel Plan de Acción y presentar informes de avance al CMC, pudiendo presentar al Grupo Mercado Común (GMC) “sugerencias a ser remitidas a los foros del MERCOSUR” involucrados en el desarrollo del Plan de Acción.

La Resolución GMC N° 16/17 creó, dentro de la Secretaría del MERCOSUR, la Unidad de Comunicación e Información del MERCOSUR (UCIM), con la función de desarrollar y ejecutar los objetivos generales y específicos de la Política Comunicacional del MERCOSUR.

Por su parte, la CRPM a través del Acta CRPM N° 03/18, conformó un Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, integrado por funcionarios de los Estados Partes, el SAT y la UCIM, dedicado específicamente

al seguimiento del Plan de Acción para la conformación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. El grupo *Ad Hoc* presentó un Programa de Trabajo que se extiende a lo largo de los próximos dos años, y que fue aprobado por la CRPM.

Asimismo, en la reunión del CMC del 17 de junio de 2018 pasado realizada en Asunción, Paraguay, se presentó un informe sobre el estado actual del Plan de Acción y propuestas para avanzar en un trabajo conjunto con organismos, reuniones de Ministros y Altas Autoridades, foros y organismos técnicos del MERCOSUR. Respecto de este trabajo, resaltamos el fundamental impulso otorgado por la Presidencia Pro Témpore del Paraguay durante el primer semestre del 2018 y el trabajo conjunto realizado entre las representaciones de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina. Destacamos, además, la activa disposición por parte de la Presidencia Pro Témpore de Uruguay para avanzar con este complejo proceso durante la segunda mitad del presente año.

El Programa de Trabajo propuesto refleja consensos alcanzados en la CRPM en cuanto al cumplimiento de lo dispuesto en la Decisión CMC N° 32/17, que conllevan registrar los avances en el Plan de Acción, pero además mantener actualizados los alcances que debe tener el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Asimismo, prevé presentar sugerencias para concretar los objetivos previstos originalmente y que se encuentren demorados, a la vez que identificar otras temáticas y acciones desarrolladas por los distintos órganos e Institutos del MERCOSUR que

contribuyan a enriquecer al Estatuto de la Ciudadanía, y permitan cumplir más acabadamente con los objetivos generales planteados en los textos fundacionales.

El Programa de Trabajo también contempla el desarrollo de una acción comunicacional, con la asistencia de la UCIM, guiada por dos objetivos fundamentales. En primer lugar, dar a conocer y poner a disposición de los ciudadanos de los Estados Partes los derechos y beneficios alcanzados en el marco del MERCOSUR. Se entiende que esta acción resulta indispensable no solo para hacer efectivo el ejercicio y uso de tales derechos y beneficios, sino también para que la toma de conciencia al respecto contribuya con la generación de un sentido de pertenencia que trascienda las nacionalidades de los respectivos países y se extienda al MERCOSUR. En segundo lugar, atraer la atención en las distintas instancias de nuestras administraciones y del mismo funcionariado del MERCOSUR respecto a la importancia práctica y simbólica que representa el adecuado desarrollo de un *proceso* de este tipo, tanto para la realización de los objetivos de la integración multidimensional planteados, como para la satisfacción de las expectativas existentes en los ciudadanos de los Estados Partes y dotar de certeza los plazos que aquel se impuso para ofrecer resultados valorables socialmente en términos de una integración que redunde en mayores derechos y beneficios.

En este sentido, es importante recordar que la CRPM viene elaborando la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR, en la que se recopilan las principales normas vigentes de

interés para el ciudadano, al igual que los organismos responsables de su aplicación en cada Estado Parte y/o Asociado. Asimismo, la versión de la Cartilla que se publicará próximamente estará redactada siguiendo parámetros comunicacionales que le faciliten al ciudadano su lectura y comprensión.

Para finalizar

En el actual contexto internacional es importante contar con una visión renovada del regionalismo, por eso creemos que el MERCOSUR debe ser un espacio integrado al mundo. Es vital que nuestro proyecto de integración constituya un instrumento de vanguardia que tenga en cuenta la dinámica de los cambios regionales y globales. En este sentido, es necesario consolidar al MERCOSUR como un espacio estratégico de integración regional que, ante todo, fortalezca la democracia, el orden constitucional y el estado de derecho.

Más allá del camino que queda por recorrer, este proyecto regional sigue siendo el más ambicioso en el que participan nuestros países. Es además, uno de los mayores procesos de integración del escenario internacional, y el segundo más avanzado después de la Unión Europea.

Nuestro bloque regional surge a partir de un proyecto de integración económica: más de un cuarto de siglo después, esa integración comercial ha avanzado considerablemente. El MERCOSUR es hoy un bloque comercial consolidado, con un arancel externo común, que mantiene acuerdos

comerciales con toda América Latina y que está negociando nuevos acuerdos con la Unión Europea, Canadá, Corea del Sur, entre otros.

Sin perjuicio de ello, la integración también presenta otras aristas relativas a cuestiones políticas, sociales y culturales de la ciudadanía y del ciudadano que es necesario consolidar y promover. Entre ellas, avanzar en pautas comunes basadas en la convivencia tolerante, el respeto democrático y la primacía de las instituciones. Valores comunes básicos de convivencia ciudadana que muchas veces se dan por sentados, pero cuya inobservancia en la vida cotidiana, sea por cuestiones culturales, políticas, ideológicas o de simple interés particular o sectorial, pueden tornar ilusoria cualquier tipo de iniciativa comunitaria resuelta en los papeles. Distintos organismos del MERCOSUR, en conjunto con representantes de los distintos gobiernos, trabajan cotidianamente en este sentido.

Como expresamos más arriba, además de continuar trabajando en los distintos aspectos aduaneros, comerciales y económicos de la integración, y, sobre todo, los que hacen a la circulación de personas, bienes y conocimiento, consideramos indispensable potenciar los avances alcanzados en la dimensión social y ciudadana del proceso de integración. A las personas, familias y empresas que necesitan o desean trabajar, comerciar, estudiar o trasladarse a otro país, les interesa saber si sus hijos podrán ingresar a la escuela, si podrán ser atendidos en un hospital, la documentación que necesitarán

para abrir un comercio, si es posible exportar lo que produce en su propio país y sus costos, las posibilidades de trabajo que tendrán esposas e hijas, el trato que recibirán en el otro país su hijo o hija con alguna enfermedad o discapacidad. Les interesa conocer si existe una política común contra la discriminación, en cualquiera de las formas que ésta se pueda presentar. *En definitiva, son los ciudadanos, individualmente o asociados, quienes deben recibir el resultado de este complejo proceso de integración y percibir que ser ciudadanos del MERCOSUR favorece el desarrollo económico, social y cultural y puede mejorar la calidad de sus vidas.* Más allá de los informes internos, cables diplomáticos o protocolos que puedan firmarse, la normativa correspondiente y las acciones concretas llevadas a cabo en cada país, las bondades de la integración deben llegar a la gente de una manera sistémica y en un idioma claro y sencillo. Todo ésto se construye. Se está haciendo. Debemos ordenarlo, compaginarlo y saber transmitirlo. El MERCOSUR cuenta con los recursos para ello.

El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR constituye una herramienta que, correctamente orientada, aprovechando y potenciando el trabajo que realizan las distintas instancias institucionales del MERCOSUR, y sustentada en una inteligente plataforma de comunicación, puede realizar un importante aporte a la construcción de una comunidad más próspera, justa y pacífica a la que los ciudadanos de nuestros países valoren pertenecer.

Resumen biográfico

Mauricio Devoto

Escribano y abogado. Ocupó distintos cargos públicos en la República Argentina, entre ellos, Presidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, Escribano General de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Vicepresidente de la Fundación Banco Ciudad. En 2015 asumió como Secretario de Estado de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia y DDHH de la República Argentina.

En enero de 2018 fue designado Embajador Argentino ante MERCOSUR y ALADI y Consejero de Estrategia y Contenidos del Programa “Justo Vos”, del Ministerio de Justicia y DDHH de la República Argentina.

Como citar este artículo

Devoto, M. (2018). Hacia una ciudadanía del MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 326-332. doi: 10.28917/ism.2018-v2-326