

## Capítulo III

### Ciudadanía en el MERCOSUR: avances en una agenda aún incompleta

*Silvina Laura Sartelli*

#### 1. Introducción

Desde una visión totalizadora, los procesos de integración regional atraviesan diversas aristas del funcionamiento de los Estados miembros. Si bien el aspecto económico suele ser el punto esencial y primigenio que motiva la vinculación entre sus potenciales socios, los aspectos sociales también encuentran –al menos en el plano discursivo- un espacio de discusión.

A diferencia de lo que ocurre con las cuestiones económicas, la preocupación por temas sociales surge en estadios superiores de integración. Así en la Unión Europea, se instala la noción del ciudadano europeo en 1992 con el Tratado de Maastrich, casi cuarenta años después de la firma del Tratado de Roma. Más aún, en 2007 se logra incorporar, finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales al Tratado de Lisboa, dotándola de efecto vinculante.

Por su parte, en el MERCOSUR lentamente se fue introduciendo la agenda social con éxito relativo. Las ideas ultraliberales que imperaban en la región y en el mundo a principios de los '90, propiciaron un modelo de MERCOSUR “fenicio” y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad de corte intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales (Caetano, 2011). Esta característica hizo que los temas ajenos al ámbito netamente económico estuvieran relegados por largo tiempo. Es en el decenio pasado el momento en que empiezan a cobrar relevancia temas como la libre circulación de personas, migraciones laborales y ciudadanía regional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la construcción de espacios sociales en el MERCOSUR encuentra limitaciones dado el esquema de unión aduanera (imperfecta) alcanzado, modelo, como se dijo, implementado en la década del '90 en la que se vivía una “desconstrucción de la ciudadanía en los países de la región y excluyente del tratamiento de las cuestiones sociales” (Vichich, 2007:18).

El cambio de rumbo estuvo dado en los últimos diez años con los cambios políticos suscitados en la región. De esta manera el MERCOSUR retoma sus objetivos iniciales de constituir un mercado común en el que la cuestión social cumple un rol fundamental.

Una norma que refleja este cambio de rumbo es, precisamente, la Decisión CMC N° 64/10<sup>31</sup>, por la que se establece un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto del Ciudadano del MERCOSUR, con miras a su plena implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción.

La norma presenta una serie de elementos y ámbitos sobre los que deberá trabajarse durante este período, con el fin último de alcanzar los objetivos de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

La introducción de esta norma es producto del retorno a la consideración del MERCOSUR en términos de mercado común y no de una simple unión aduanera, al menos en el plano teórico. De allí que esta iniciativa, dotada de una proyección definida en la dimensión social del bloque, aparece como una invitación a elaborar un recorrido por aquellas normas que actualmente implican el efectivo ejercicio de ciudadanía, aún sin la existencia de una ciudadanía regional formalmente declarada y sin instancias supranacionales al estilo de la integración europea.

Dado el grado de integración alcanzado, donde la ciudadanía plena, con la íntegra sinergia de derechos es aún una deuda pendiente y lejos de la concreción de la figura del ciudadano comunitario, como sujeto que se traslada de un país a otro, dentro de un territorio ampliado sin perder sus atributos como tal, podemos visualizar intentos que guían al proceso en esa dirección (Pérez Vichich, 2007). Si bien no se han logrado los presupuestos que garanticen una ciudadanía regional plena –instituciones supranacionales, libre circulación, unificación de derechos políticos–, el esquema restringido actual permite avanzar en la conquista de derechos pensados regionalmente y la existencia de ciudadanía transnacional (como el reconocimiento de derechos políticos a los emigrados en el país receptor).

---

<sup>31</sup>MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10. Cabe aclarar que esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento (Artículo 8º) del MERCOSUR.

Al mismo tiempo, no deben soslayarse ciertas rispideces que se originan entre el tratamiento de la noción de ciudadanía clásica -que circunscribe el reconocimiento, ejercicio y garantía de los derechos a un determinado Estado nacional- y el fenómeno de la globalización. Es que, al igual que en este último supuesto, un proceso de integración regional también cuestiona la clásica relación derechos-Estado-nación y ello nos anima a visualizar los derechos otorgados en el marco del MERCOSUR como constitutivos de un estatuto que rige con independencia del criterio de ciudadanía formal.

En consecuencia, el propósito de este trabajo es, por un lado, describir los avances más salientes que se registran en materia de derechos otorgados a los ciudadanos de los estados partes del MERCOSUR, limitando, para ello, nuestro análisis a una de las áreas previstas por la Decisión N° 64/10, a saber, la libre circulación de personas. Por otro lado, se abordará el estado de situación en materia de derechos políticos, tópico que si bien comprendido en el plan diseñado por la normativa regional, se presenta como un campo ríspido en el cual trabajar, toda vez que el vínculo con el estado-nación aún se mantiene con fuerza. En forma previa, abordaremos conceptos teóricos sobre la noción clásica de ciudadanía y su evolución a la luz de los nuevos fenómenos sociales.

## **2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía?**

### **2. 1. La ciudadanía desde diversos enfoques**

Hablar de ciudadanía en las ciencias sociales significa remitirse a Thomas Marshall y a sus ensayos sobre el particular al analizar esta temática en Inglaterra. Su contribución dio origen a lo que hoy se conoce como la *teoría de la ciudadanía*, definiéndola como plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que garantiza a los individuos derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades.

El trabajo realizado por Marshall se centraba en los esfuerzos por comprender de qué manera, una noción igualitaria como la ciudadanía, se desarrolló exactamente en una sociedad de clases, o sea marcada por la desigualdad económica. Su conclusión fue que el desarrollo del principio igualitario involucrado en la ciudadanía fue capaz de remodelar el sistema de clases, disminuyendo las desigualdades y mitigando los conflictos (Fleury, 1999).

El autor británico formuló una tipología de los derechos de la ciudadanía, descomponiendo esta noción general en tres elementos constitutivos, con la aclaración de que esa separación deriva de la propia evolución particular por la que cada uno de ellos atravesó en Inglaterra, sociedad en la que focalizó su estudio. En palabras del propio Marshall (1998):

El elemento civil que se compone de los derechos necesarios a la libertad individual, libertad de ir y venir, libertad de prensa, pensamiento y fe, el derecho a la propiedad y de establecer contratos válidos y el derecho a la justicia... Esto nos muestra que las instituciones más íntimamente asociadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

Por el elemento político debe entenderse el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo investido de autoridad política o como un elector de los miembros de tal organismo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y consejos del gobierno local.

El elemento social se refiere a todo lo que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones que predominan en la sociedad. Las instituciones más íntimamente vinculadas con él son el sistema educacional y los servicios sociales. (pp. 22-23)

Deviene importante resaltar que para Marshall, la ciudadanía permite una igualación –al menos en el plano formal- de los miembros de derecho de una comunidad, por oposición a la clase social, que es un estatus diferencial producto de un sistema capitalista generador de desigualdades.

Desde una óptica diferente, otros autores hicieron hincapié en el tratamiento de la ciudadanía no sólo como estatus sino también como un proceso, entendido como una conquista permanente. En este sentido, cabe considerar la concepción de Polanyi, rescatada por Somers (1999), de la ciudadanía como *proceso social instituido*, quien entiende que los derechos no son otorgados y confeccionados por los estados, sino que existen más como “prácticas sociales relacionales”, esto es, como instituciones o principios éticos o morales que en determinadas “condiciones de lugar, cultura política y participación” se transforman en derechos.

Retomando el trabajo de Sonia Fleury (1999), observamos que la autora brasileña analiza la obra de Marshall en cada una de sus dimensiones, advirtiendo que la última –concerniente al desarrollo histórico de la ciudadanía- haya sido, probablemente, la que recibió la interpretación más negativa por parte de sus sucesores. Esta dimensión implica reconocer que los diversos componentes de la ciudadanía tienen especificidades que les permiten un desarrollo histórico diferenciado de los demás, ya sea anteponiéndose unos a los otros, u otras veces generando contradicciones que sólo podrán ser superadas con el desarrollo de otro componente distinto. La interpretación errónea de esta visión que el autor desarrolló para el caso específico de Inglaterra –afirma Fleury (1999)- consistió en que:

la mayoría de los autores se refieren al trabajo de Marshall como la postulación de un curso evolucionista inexorable, en que el desarrollo de un elemento conlleva la necesidad de desarrollo del siguiente. O sea, a partir de la postulación de la igualdad básica que introduce los derechos civiles se llega a la extensión de los derechos políticos a través del sufragio universal. La ampliación de los derechos políticos a los trabajadores generó las condiciones para introducción de las demandas sociales. (pp. 26)

Cuarenta años más tarde de la conferencia pronunciada por Marshall, Tom Bottomore (1998) viene a completar el trabajo formulado por su colega, reflejando sus críticas en el ensayo *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*. Bottomore plantea que el argumento de Marshall estuvo basado en el estudio de una sociedad homogénea como Inglaterra y durante un período concreto, esto es la inmediata postguerra por lo que esto merece una revisión. De allí que plantea la necesidad de que la ciudadanía sea abordada teniendo en consideración un espacio más amplio –hasta llega a hablar de la conveniencia de hacerlo a nivel mundial- y considerando sociedades con poblaciones más heterogéneas.

Para ello remite al trabajo de Brubaker<sup>32</sup> quien, incluyendo el problema migratorio como consecuencia de la posguerra en Europa y Estados Unidos, formula una distinción entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. Desde esta perspectiva, el autor aborda las peculiaridades de la ciudadanía desde la óptica de las condiciones socioeconómicas

---

<sup>32</sup>BRUBAKER William (1990), *Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany, a Comparative Historical Analysis* "International Sociology", 5 (4)

de la postguerra, situación que obligó al desplazamiento de millones de trabajadores de sus países de origen y a un endurecimiento de las exigencias para acceder a la ciudadanía formal. Este fenómeno trajo aparejado la aparición de numerosos núcleos residentes extranjeros legales, fruto de la internacionalización del empleo y de la producción. Al mismo tiempo, aparecieron los problemas relacionados con la fijación de las condiciones y rasgos de la “residencia”, que es una primera e incompleta forma de pertenencia y la “ciudadanía”, o forma plena.

Es de destacar, en el discurso de Bottomore, lo planteado en relación al binomio residencia-ciudadanía y el interrogante acerca del ámbito en el que puede localizarse el ejercicio de la ciudadanía (sustantiva). Tradicionalmente, el ejercicio de la ciudadanía solo fue concebible en el territorio del Estado-nación de pertenencia, pero hoy en día puede pensarse en un vínculo formal con un Estado y el ejercicio de los derechos de ciudadanía en otro ámbito, por lo que la capacidad de práctica no se agota en el clásico Estado-nación.

Hablando del Estado-nación en términos abstractos, Brubaker señala que se presenta como un tipo ideal analítico o normativo. En el primer caso, el estado nación es un modelo *de* organización política, social y cultural. Como tipo normativo ideal es un modelo *para*<sup>33</sup> una organización política, social y cultural.

En ambos casos –refiere el autor– el Estado nación se presenta como un modelo conceptual idealizado que supone la congruencia entre sus dos componentes, más específicamente entre los conceptos de territorio estatal, territorio nacional, cultura nacional y ciudadanía. Esta idealización supone que dentro de los límites de un territorio existiría únicamente una homogeneidad cultural, no prolongable más allá de sus fronteras y que, por otro lado, existiría una congruencia entre el territorio estatal y la ciudadanía, por lo que idealmente, todos los residentes permanentes de un estado serían sus ciudadanos y todos estos residirían en aquel (Brubaker, 2010). Sin embargo, esta congruencia exacta entre los distintos elementos aparece de imposible constatación en el mundo real y es, precisamente, esta falta de congruencia la que da lugar a las dimensiones externa e interna de las políticas de pertenencia a las que me referiré más tarde en el capítulo referente a derechos políticos (Brubaker, 2010).

---

<sup>33</sup>Resaltado en el original

Volviendo al texto de Bottomore, el autor formula el interrogante sobre la pertinencia de plantear los derechos de los ciudadanos como derechos humanos, en tanto individuos miembros de una comunidad al margen de su pertenencia formal a un Estado-nación (Marshall y Bottomore, 1998). Si bien no plantea abierta y radicalmente la cuestión de si la ciudadanía es un derecho del hombre, sí se limita a señalar que, de un lado, la nueva situación económica por él descrita refuerza el interés por la ciudadanía formal, es decir, por la pertenencia legal a un Estado-nación. Puesto que esta ciudadanía formal o legal garantiza el acceso a los derechos, será un objetivo inmediato de quienes antes se contentaban con el permiso de residencia (que era una especie de ciudadanía limitada). Pero al mismo tiempo, y siguiendo en este punto las tesis de Brubaker, señala las figuras del permiso de residencia (“no ciudadanos privilegiados”) y de doble nacionalidad que relativizan la importancia de la ciudadanía formal a costa de la ciudadanía efectiva. De todas formas, lo cierto es que, al decir de Bottomore (Marshall y Bottomore, 1998):

los derechos civiles y sociales, e incluso los políticos, con ciertas limitaciones, se garantizan cada vez con más facilidad a los que viven y trabajan (o están jubilados) en un determinado país, al margen de su ciudadanía nacional. La ciudadanía formal pierde peso, o al menos urgencia, ante el problema real de la ciudadanía sustantiva. (p. 115)

En conclusión, Bottomore siguiendo a Brubaker, distingue entre ciudadanía *formal*, definida como la membresía de un Estado Nación y ciudadanía *sustantiva*, que implica tener derechos y capacidad de ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado. De esta forma, lo constitutivo de la ciudadanía no se asocia necesariamente a la pertenencia formal a un Estado ni se considera condición suficiente ni necesaria para la ciudadanía sustantiva. Para ciertas minorías, resulta incuestionable su pertenencia formal a un estado en el cual residen; pero deviene menos claro su membresía sustantiva, entendida como el acceso y disfrute de los derechos de ciudadanía o como la aceptación sustantiva en calidad de miembros plenos de una sociedad nacional (Brubaker, 2010).

El interés por la ciudadanía formal es consecuencia de la inmigración de postguerra hacia los países industrializados (Marshall y Bottomore, 1998). Este evento forzó por entonces a definir con mayor precisión los requisitos para acceder a la nacionalidad en algunos de esos países y a

imponer restricciones en ese punto. Analizando el caso de ciudadanía doble, Bottomore considera que esta clase de ciudadanía plantea problemas relativos al Estado-nación y la nacionalidad a causa de lo denominado “dobles lealtades”. A continuación, destaca la importancia que la ciudadanía doble cobra para el caso europeo, dado que sus ciudadanos poseen “hasta cierto punto una ciudadanía doble, la suya y la de la Comunidad” (ahora UE), e incluso va más allá dejando abierto el interrogante sobre la falta de contemplación del caso de los “habitantes” dentro de la UE, aludiendo con este término a quienes no disfrutaban de una ciudadanía formal en los países miembros y, por ende, no acceden a la ciudadanía de la UE<sup>34</sup> (Marshall y Bottomore, 1998).

Situaciones como las descritas conducen a concluir que los derechos de los individuos parecieran estar disociándose de la ciudadanía, fenómeno que podría darse en la Unión Europea. Ello, porque los derechos civiles y sociales (e incluso políticos aunque con limitaciones) se otorgan más frecuentemente a quienes viven y trabajan en un determinado país por sobre su ciudadanía nacional; además, añade que la significación de la ciudadanía formal se relaciona con el “interés de una parte decisiva de la población de los Estados nacionales por mantener una identidad singular heredada de la tradición histórica, de las antiguas instituciones y de la cultura nacional” (Marshall y Bottomore, 1998:127). Lo que ocurre es que la importancia de este tipo de ciudadanía trasciende el caso de los Estados nación, ya que también se presenta en los movimientos que pretenden recortarse como nación dentro de un Estado, como son los ejemplos de Quebec y el País Vasco. Asimismo, el apego a una nación determinada ha disminuido con el crecimiento de la ciudadanía doble, situación –agrega el autor- que se espera ocurra en Europa a medida que avance la integración.

Lo interesante de las conclusiones expresadas por Bottomore, radica en la alternativa que plantea a la por él cuestionada concepción de la ciudadanía como el marco teórico más propicio para examinar el desarrollo de los derechos individuales. Así, entiende que lo más atinado podría ser concebir “un cuerpo de derechos humanos para cada individuo en la comunidad donde vive y trabaja, con independencia de sus orígenes nacionales y su ciudadanía formal” (Marshall y Bottomore, 1998:128), con la salvedad de que el contenido de esos derechos sufrirá variaciones entre los países y dependerá del mayor o menor grado de

---

<sup>34</sup>Recordemos que conforme al artículo 20.1 del TFUE la ciudadanía de la Unión se otorga a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro y que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.



desarrollo económico y social ostentado, en particular en relación con los derechos sociales.

## **2. 2. Ciudadanía por fuera del Estado-Nación**

Tal como se viene anticipando, el concepto de ciudadanía ha sufrido varias mutaciones a lo largo de los últimos años, transformándose en un concepto objeto de controversia.

Desde un enfoque jurídico, la ciudadanía se vincula estrechamente con el Estado-nación, toda vez que la pertenencia a la comunidad se materializa en derechos y deberes que vinculan al ciudadano con aquél. De esta manera, la ciudadanía opera como un mediador entre el Estado y los individuos, creando un nexo que históricamente los asoció con el Estado-Nación, entendido como un vínculo jurídico-formal que une a sus habitantes con el Estado de origen. En consecuencia, aparece como una atribución estatal tanto la determinación del estatus político-jurídico del ciudadano como la selección de las políticas públicas y de las instituciones que han de brindarle contenido (derechos de asociación y elecciones, sistemas públicos de educación, etc.). Con este accionar, el Estado genera un vínculo de pertenencia y, al mismo tiempo, de exclusión política, toda vez que los derechos no son los mismos para los nacionales y los extranjeros. En este sentido, toda configuración de la ciudadanía supone procesos de inclusión y exclusión (Montero, 2009): el Estado es quien atribuye un estatus a sus nacionales tendiente a generar un vínculo de pertenencia, lo que plantea, al mismo tiempo, un vínculo de exclusión política, siendo que los derechos no son los mismos para los nacionales y los extranjeros.

Jordi Borja (2001) señala que la ciudadanía es un concepto que nace en la ciudad, correspondiendo al estatuto de los hombres y mujeres libres. Sin embargo –prosigue– “el concepto actual de ciudadano está ligado al proceso de configuración del Estado moderno” (p.33). De esta forma, el propio Estado es el encargado de vincular ciudadanía con nacionalidad, configurándose el ciudadano como el sujeto político que posee un estatuto que le otorga derechos civiles, sociales y de participación política. En consecuencia, apunta Borja (2001), “se es ciudadano porque se tiene una nacionalidad, regulada por un Estado, y solamente válida en su ámbito de regulación” (p.33).

Esta prerrogativa estatal enfrenta hoy un cuestionamiento en torno a su exclusividad. Si bien décadas atrás no se ponía en tela de juicio que sólo el Estado gozaba de esta facultad de determinar quién es ciudadano de

su entidad política y que sólo el Estado era la arena posible donde ejercer los derechos ostentados, esta premisa ya no encuentra un sustento tan consistente.

En efecto, tradicionalmente, el Estado tenía el monopolio de la definición de la ciudadanía pero ese mismo Estado hoy se encuentra cuestionado (Borja, 2001). Borja advierte sobre tres problemas que enfrenta el Estado-nación: en primer lugar, la globalización económica y la revolución producida por la información, las cuales, a su juicio, reducen los márgenes de las políticas económicas-sociales públicas. En segundo lugar, ubica a la integración de los Estados, perdiendo así parte de las competencias estatales en favor de la unión política y económica gestada. Por último, señala que dentro del mismo Estado se observan procesos de diferenciación y fractura afectando a la sociedad civil y a las instituciones. Puntualmente, menciona al desarrollo de los “localismos” y “regionalismos” y el auge del multiculturalismo.

De esta forma el autor catalán concluye que paradójicamente este Estado con pérdida de competencias de su soberanía, con capacidad de regulación económica reducida y del cual se puede discutir su carácter de “nacional” es quien tiene en su poder la consolidación y ampliación de la ciudadanía (Borja, 2001). De allí que plantee tres factores que inciden en el concepto de ciudadanía actual, de los cuales el último deviene como de especial interés a los fines de este estudio: 1.- la necesidad de regular derechos “universales” (garantizando el medio ambiente, el acceso a las TICs, entre otros); 2.- la redefinición “femenina” del concepto de ciudadanía, dada la desigualdad existente en materia de género en diversos órdenes sociales. 3.- la expansión de la ciudadanía a los “no-nacionales” (no comunitarios), por medio del acceso a la nacionalidad o a la multinacionalidad, o bien, mediante la separación entre ciudadanía y nacionalidad.

En relación al primero de los factores mencionados, la globalización cuestiona la capacidad regulatoria estatal, fenómeno que sintéticamente se define “como un proceso de reestructuración global y multidimensional, cuyos efectos han transformado/influenciado no solamente el espacio económico de las sociedades, sino también los aspectos políticos y sociales de las mismas”.<sup>35</sup> Con motivo de este proceso, los ciudadanos

---

<sup>35</sup>Conforme Boas M., Marchand, M. & Shaw, T. (2005) (eds) *The Political Economy of Regions & Regionalisms* (London: Palgrave Macmillan), cit. en PAIKIN, D. (2009), ob. Cit. Por su parte, Manuel Castells lo define como “el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria”, en *Globalización, identidad y estado en América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, 1999.

ya no se pueden identificar únicamente con el ámbito territorial; en consecuencia, la ciudadanía como conjunto de derechos y deberes tampoco puede limitarse a un solo ámbito llamado Estado.

En torno a este punto, Damián Paikín (2009) luego de afirmar que el Estado por medio de sus políticas públicas, interviene, modela y conduce sus sociedades, se pregunta qué sucede cuando el Estado pierde esa capacidad regulatoria, entendida como la potestad para realizar acciones capaces de dirigir y organizar los vínculos y las formas de actuar de los individuos, las empresas y las organizaciones asentadas en su territorio. En respuesta a ello, el autor argentino señala claramente que la consecuencia es el debilitamiento del Estado, atribuido en razón de la incapacidad de la capacidad reguladora de éste de controlar las múltiples determinantes que comienzan a desarrollarse en el escenario internacional. Es interesante lo que señala Paikín y que se entronca directamente con la temática de este trabajo, pues el autor apunta que con motivo de la situación descrita, los Estados han escogido a la integración regional como solución posible, siendo las primeras experiencias políticas donde los Estados-Nación ceden voluntariamente parte de su soberanía con el fin de alcanzar metas que se suponen imposibles de obtener por separado.

El debilitamiento del Estado-Nación del que venimos hablando presenta entonces una limitación para dar por sí solo una respuesta efectiva a los conflictos surgidos en el ejercicio de la ciudadanía, lo que conduce a un cuestionamiento no sólo de la ciudadanía de hecho sino también de derecho. En parte las políticas públicas adoptadas en un esquema de integración regional procuran dar una solución a esta deficiencia, sobre la base del entendimiento que determinadas cuestiones deben atenderse con una política común que conjugue los diversos intereses en juego de forma más armonizada.

Castells (1999) advierte que, en estos casos, el Estado aunque sometido a las presiones de cambio tecnológico, económico y cultural no desaparece sino que se transforma, buscando alianzas con otros Estados para tratar conjuntamente los problemas surgidos con motivo de la globalización, como ocurre con los casos de la Unión Europea (estados co-nacionales). También se refuerza el papel de las instituciones internacionales, como la OEA y la ONU y proliferan las áreas de integración económica que trascienden la soberanía económica nacional, como el MERCOSUR.

A la hora de explicar la crisis por la que atraviesa el tradicional Estado—

nación, Borja (2001) manifiesta que, en primer lugar, no logra mantener el Estado de bienestar o de completarlo en aquellos casos en que ha resultado deficitario; a su turno, existe una evidente falta de credibilidad en los partidos políticos y de su capacidad de representación. En lo que aquí respecta, la creación de nuevas uniones políticas y económicas supraestatales aparece como un factor de especial importancia entre los factores que inciden en la nueva configuración ciudadana. Así el autor visualiza dos frentes abiertos en esta materia: uno nacional, en el que habría que defender los derechos ya adquiridos, ampliarlos y extenderlos al conjunto de la población; y un marco supraestatal, en el que es necesario definir nuevas dimensiones de la ciudadanía.

En otro texto ya junto a Manuel Castells, también aborda el problema que se suscita entre las diversas esferas de actuación de los sujetos (nacionales-global) y el papel del Estado en esta dicotomía. En relación al control del Estado sobre el espacio y el tiempo, los autores sostienen que se ve disminuido por los flujos de capital, bienes, servicios, comunicación y poder y agregan que “mientras el capitalismo global prospera el Estado Nación [...], tal y como se creó en la edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo poder, aunque, y esto es esencial, no su influencia” (Borja y Castells, 1996:335).

Hay un aspecto en el cual se detiene Castells (1999) en otro de sus artículos producto de la globalización y su efecto sobre la identidad, cuestión que como veremos afecta la noción misma de ciudadanía. Según el autor, las identidades se desarrollan como principios constitutivos de la acción social en la era de la información. Atribuye esta relación a la globalización y las crisis de las instituciones del Estado-nación. En efecto, según su análisis la globalización desborda la capacidad de gestión del Estado-nación aunque no los invalida completamente. Lo que ocurre es que el Estado se re-orienta para la atención de los flujos globales y su acción hacia la sociedad civil se torna secundaria y, por ende, el principio de ciudadanía “emite un significado cada vez más débil hacia los ciudadanos” (p. 5). Estos sectores desplazados de la atención estatal buscan principios alternativos de sentido y legitimidad y en esa búsqueda los ciudadanos se dan cuenta del déficit democrático que existe en las instituciones. Así se busca en la identidad el sentido de pertenencia lo que destruye la legitimidad del Estado como fuente de sentido. “Sometido a las presiones contradictorias de la globalización y las identidades culturales comunitarias, el Estado-nación soberano y la sociedad civil constituida en torno a él, entran en un proceso de declive histórico que pareciera ser irreversible” (p. 6).

Desde otra óptica, así como el Estado adopta nuevas reglas en su accionar con motivo de la globalización y las nuevas tendencias imperantes en el mundo actual, el ciudadano también presenta nuevas características que lo diferencian del prototipo de ciudadano de mediados del siglo XX. Y ello, entre otras razones porque el ciudadano actual no genera vínculos únicamente con un Estado determinado. En este sentido, se habla de la desterritorialización del ciudadano, entendiendo por tal su capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones al margen de su localización geográfica. Esto implica que “el territorio, en el sentido tradicional de una localización geográfica determinada, ya no constituye todo el espacio social dentro del cual las actividades humanas se desenvuelven, sino que sólo es un mero referente que individualiza al ciudadano” (Entrena, 2001:254). Contundentemente, el autor concluye que “el nacimiento de las relaciones supraterritoriales, multiculturales, multiétnicas es la norma y no la excepción hoy día, y ello ha reconfigurado el espacio social donde se desarrolla la ciudadanía” (Entrena, 2001:254).

Estos espacios públicos fragmentarios y desterritorializados cuestionan el referente de pertenencia e identidad ínsita a la noción de ciudadanía y, concomitantemente, el desarrollo de instancias regionales y supranacionales conducen a un replanteo de la comunidad política en los términos de una exclusiva identificación nacional que ha orientado a los Estados modernos (García y Delgado y Nosetto, 2003).

### **3. Hacia una ciudadanía plena en el MERCOSUR**

El MERCOSUR, como bloque de integración, no es ajeno a estas cuestiones que se plantean a nivel socio-político. En efecto, en su tratado fundacional el MERCOSUR plantea constituirse como un mercado común, garantizando la libre circulación de las personas bienes, capital y trabajo. Sabido es que este objetivo inicial aún es una gran deuda pendiente, pero cualquier intento en profundizar la integración del bloque no puede desconocer la importancia de la dimensión social en este proceso. Las ideas neoliberales que campearon en los años '90 implicaron un estancamiento en materia de derechos civiles, políticos, sociales y culturales en el MERCOSUR, dando únicamente cabida a las cuestiones económicas y comerciales. Es que la dimensión social y ciudadana tiene límites que vienen dados por el modelo restringido de integración como es la unión aduanera, de allí que se registró una paralización en este plano por varios años (Pérez Vichich, 2007).

Por lo tanto, si se quiere incluir a la ciudadanía en los procesos de integración es necesario crear una agenda social que atienda las cuestiones que atañen a la misma, o sea participación, derechos e identidad. La crítica que hasta ahora se le ha formulado a la dimensión social de la integración radica en quién ha tenido a cargo el impulso de esa agenda: los gobiernos. En consecuencia, este esquema de impulso desde arriba (*top-down*) no permite que la ciudadanía pueda demandar sus derechos por lo que se convierte en un objeto sobre el que se decide qué hacer y cómo desarrollar, y el MERCOSUR presenta este perfil en la actualidad.

En efecto, en concordancia con lo descripto se observa que una de las características de los procesos de integración es que los mecanismos de participación son otorgados por las instituciones, de lo que se deriva que son procedimientos implementados por los gobiernos. Naturalmente, la dependencia de las estructuras gubernamentales restringe el espacio de actuación ciudadana ya que siempre dependerá del margen de acción que el organismo considere conveniente otorgarle.

Como se mencionó en otra parte de este artículo, en el MERCOSUR la ciudadanía como temática se sitúa dentro de la agenda actual y se plantea como un reto en años venideros. Así la normativa que mejor refleja esta situación es la Decisión N° 64/10 por la que se diseña un Plan de Acción en miras a la constitución del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR<sup>36</sup>. Esta norma establece la necesidad de conformar de manera progresiva un Estatuto de la Ciudadanía, tendiente a consolidar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

Entre los considerandos de la norma se menciona la necesidad de 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 en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”<sup>37</sup>.

La norma bajo análisis abarca tres aspectos centrales: la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

---

<sup>36</sup>Decisión N° 64/10 Artículo 1

<sup>37</sup>Considerando párrafo 3

Conforme al artículo 2º, el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes y estará conformado sobre la base de los objetivos receptados por los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y la normativa derivada.

A continuación, la Decisión detalla cuáles serán los ámbitos en los que se esperan adoptar medidas.<sup>38</sup> A tal efecto, las instituciones detalladas en la norma deberán elaborar un cronograma de trabajo, de hasta 10 años, para la implementación progresiva de las metas y objetivos establecidos en el documento. Por su parte, el CMC podrá actualizar y/o ampliar el Plan de Acción en base a las recomendaciones de los ámbitos de trabajo que se mencionan en dicho Plan y del Alto Representante General del MERCOSUR.<sup>39</sup>

A primera vista, este Plan puede interpretarse como una consagración formal de la idea de la construcción paulatina de ciudadanía, del sentido de progresividad mencionado en párrafos anteriores. Si partimos de la idea de que cada sociedad define, en cada etapa histórica, los derechos y deberes de los ciudadanos así como las normas de inclusión y exclusión a la comunidad, podríamos concluir que este diseño estratégico es una idea acabada de lo que el MERCOSUR aspira para sus socios al plantear la ciudadanía como un proceso en permanente construcción.

Quizás una lectura más detenida nos arroje una visión más cauta y concluyamos que el trazado de este Plan resulta un tanto ambicioso, debido al gran número de temáticas involucradas. También se lo cuestionado desde su contenido, resaltando que el Plan no aporta una dirección concreta en la materia, limitándose a una agrupación de los ámbitos e instrumentos que ya vienen tratando los diversos tópicos, sin darles un rumbo novedoso, ni un significado diferente (Astur, 2011).

Ahora bien, este documento demuestra que el MERCOSUR continúa en la línea de fijación de nuevos objetivos de mediano plazo en el ámbito social y político. Mucho se ha hablado en la literatura especializada de las deficiencias institucionales que el bloque presenta y la aprobación de nueva normativa conlleva el interrogante de su verdadero alcance y sentido. La Decisión CMC N° 64/10 no escapa a esa lógica por lo que

---

<sup>38</sup>Estas áreas son las siguientes: Circulación de personas, Fronteras, Identificación, Documentación y cooperación consular, Trabajo y Empleo, Previsión social, Educación, Transporte, Comunicaciones, Defensa del consumidor, Derechos políticos.

<sup>39</sup>Decisión N° 64/10 Artículo 4

deviene apropiado indagar sobre las medidas adoptadas que cristalicen en la práctica lo planteado a nivel discursivo. Tal como se adelantara en la introducción, limitaremos nuestro análisis a los ámbitos de libre circulación de personas y derechos políticos para verificar los avances demostrados al respecto.

### **3.1. Circulación de personas**

Uno de los puntos que aborda el Plan de Acción bajo estudio es precisamente el de la libre circulación de personas, situándolo como la primera área de trabajo en la larga lista de aspectos involucrados.

Empecemos por recordar que la existencia de una unión aduanera conlleva limitaciones para el tratamiento de los derechos en el MERCOSUR. En este sentido, y haciendo referencia al trabajador migrante, Pérez Vichich (2007a) ilustra que durante este período se le dispensó el tratamiento clásico en materia migratoria laboral. En efecto, el ciudadano (incluyendo al trabajador) que deja su país de origen para trasladarse a otro pierde los atributos ínsitos como ciudadano y se convierte en objeto de restricciones administrativas. En cambio en espacios integrados, el ciudadano no perdería su calidad de tal, manteniendo su estatus en el país de acogida, ya que se estaría moviendo dentro de un ámbito con políticas públicas integradas que compatibilicen las necesidades nacionales con las regionales. En su forma más avanzada, la figura será la del ciudadano comunitario, quien dentro de ese espacio ampliado mantiene sus atributos plenamente. En este sentido apunta Silvia Chejter (2011) que:

así como a nivel de los gobiernos nacionales, la ciudadanía puede definirse en función de un paulatino proceso de garantía de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales por parte de los Estados Nación; a escala regional (o global) la ciudadanía supone que los mecanismos institucionales deben compatibilizar y coordinar políticas públicas para los ciudadanos del bloque. (pp.37)

Varias son las normas relacionadas con la libre circulación de las personas físicas, entre las que destacan la correspondiente a la exención de visas, creación de la “Visa MERCOSUR”<sup>40</sup>, regularización migratoria y tránsito

---

<sup>40</sup>Decisión CMC Nº 48/00 Acuerdo para Exención de Visa entre los estados partes del Mercosur, CMC 16/03 Acuerdo para la creación de la “Visa MERCOSUR”, ambas sin vigencia.



fronterizo. Nos detendremos particularmente en el análisis del acuerdo de residencia, pero antes se hará mención al régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los estados partes, ideado para agilizar este peculiar modo de intercambio de personas.

### **a) Tránsito Vecinal Fronterizo**

Las razones que conducen a su inclusión en un trabajo como el presente, donde se analiza el espacio que un bloque de integración concede a los ciudadanos, obedecen a la estrecha vinculación entre las cuestiones fronterizas, las construcciones identitarias y el principio mismo de soberanía, toda vez que se entienda a la frontera como un “espacio de actuación compartida”, o sea, un espacio único, una unidad espacial (SELA, 2013). Se observan, entonces, puntos de conexión entre la concepción de ciudadanía que propiciamos a nivel regional, desligada de la nacionalidad y del Estado-nación, con la zona de frontera, donde también los límites geográficos se desdibujan y en la que cobra sentido la noción de cotidianidad.<sup>41</sup> En palabras de Oddone (2014):

...se ha pasado a concebirlas (a las fronteras) como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional en donde la contigüidad y la cotidianidad se sintetizan en intensas relaciones. En líneas generales, la cooperación fronteriza desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales. (s/p)

En este entendimiento es que se incluye una referencia específica en este apartado.

Inicialmente, definiremos dos términos comúnmente utilizados en la temática: la integración fronteriza y la cooperación fronteriza, procedimientos, ambos, a los que se ha recurrido en búsqueda de soluciones en el MERCOSUR. Por la primera entendemos “...el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades humanas, recursos, características y necesidades comunes, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que, así conceptuado, generalmente constituye

---

<sup>41</sup> Al respecto, el informe del SELA destaca que los límites fines administrativos han establecido los Estados (departamentos, provincias, cantones, distritos) generalmente juegan un papel secundario a la hora de delimitar la zona de frontera (SELA, 2013:16).

un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto” (SELA, 2013: 11). A su turno por cooperación fronteriza se entenderá “el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contigua, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de ambos países, para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de programas, proyectos y acciones en áreas tales como la evaluación y gestión coordinada de sus recursos naturales, la protección de ecosistemas compartidos, el establecimiento de medidas de seguridad y confianza mutua, la asistencia a comunidades nativas, la protección a los pueblos no contactados, entre otros [...] siempre que tales programas, proyectos y acciones no estén incluidos en iniciativas ya comprometidas de integración fronteriza” (SELA, 2013: 13).

A nivel normativo, hallamos diversas decisiones sobre la zona de fronteras en el MERCOSUR. Entre las más salientes, se ubican las decisiones N° 18/99 y 19/99, por las que el Consejo Mercado Común aprobó el Acuerdo de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Parte del Mercosur, incorporándose por medio de la segunda decisión mencionada, Bolivia y Chile.

Posteriormente, las decisiones 14/00 y 15/00 reglamentaron el acuerdo, previendo las condiciones y requisitos para obtener la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF), que permite a los beneficiarios cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados Partes o Asociaciones que establezcan un plazo mayor.

La utilización de la TVF ha corrido suerte dispar,<sup>42</sup> y en algunos cruces fronterizos no ha tenido el éxito esperado.<sup>43</sup> Pero no debe soslayarse que esta norma consagra derechos a un grupo de personas, que por su particular situación geográfica, vive la integración de forma más intensa que el resto de la población y para quienes, el contacto diario con los “extranjeros” trasciende los intentos de cualquier instrumentación jurídica de su realidad.

---

<sup>42</sup>Un estudio de campo sobre la TVF en las fronteras de Encarnación–Posadas y Salto–Concordia, puede consultarse en el trabajo de Mercociudades dirigido por Silvia Chejter, citado en la bibliografía.

<sup>43</sup>Los escasos resultados se vieron reflejados en distintos medio de comunicación. A modo de ejemplo “Sólo 3.500 posadeños tramitaron la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo”, diario El Territorio, jueves 16 de febrero de 2012.

Disponible en <http://www.territorioidigital.com/notaimpresa.aspx?c=2289292941671912>

Desde el punto de vista de su contribución a la ciudadanía, quizás la riqueza de la disposición analizada reside en la definición de los potenciales beneficiarios del régimen implementado y de los derechos otorgados. Así es como la reglamentación aclara que este punto quedará en manos de los acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, que celebren los Estados Partes o Asociados, que posean fronteras comunes.<sup>44</sup>

Entre los acuerdos firmados por Argentina se encuentra el celebrado con el país vecino Uruguay<sup>45</sup> por el que se decidió que serán beneficiarios del acuerdo los nacionales de algunos de los contratantes y los residentes temporarios o titulares permanentes de los documentos de viaje allí indicados<sup>46</sup>, siempre que no les sea exigible una visa por razón de su nacionalidad.

Otro tanto acontece con Brasil y Argentina, quienes han suscripto en 2005 el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.<sup>47</sup> El documento también contempla el otorgamiento de la TVF para los nacionales de los estados firmantes con domicilio en las zonas fronterizas que el mismo acuerdo enumera, credencial que otorga derechos de distinta índole, como el acceso a la enseñanza pública; la atención médica en los servicios públicos de salud, ambos en condiciones de gratuidad y reciprocidad y cualquier otro derecho que las Partes acuerden conceder.<sup>48</sup>

Este tipo de iniciativas (Acuerdos sobre Localidades Fronterizas)<sup>49</sup> representan una profundización al acuerdo TVF, porque además de habilitar la libre circulación de habitantes entre los pares de ciudades (ciudades gemelas) que se figuran en el acuerdo bilateral específico, van más allá otorgando la posibilidad de trabajar o ejercer profesionalmente gozando de iguales derechos laborales y previsionales y cumpliendo las mismas obligaciones laborales y tributarias.

---

<sup>44</sup>Artículo 1º, decisión 14/00 “La definición sobre quiénes podrán beneficiarse con el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo, en cuanto a nacionalidad de origen y situación migratoria en el país de residencia, se fijará mediante acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, entre los Estados Partes o Asociados, que posean fronteras comunes”. En términos idénticos se expresa el artículo 1º de la decisión 15/00.

<sup>45</sup>Acuerdo Operativo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre el Ministerio del Interior de la República Argentina y el Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

<sup>46</sup>Acuerdo Operativo, Artículo 1º. Por su parte el artículo 3º menciona los documentos válidos en cada uno de los estados firmantes (pasaporte, cédula de identidad, libreta de enrolamiento, DNI, libreta cívica)

<sup>47</sup>Aprobado en Argentina por Ley 26.523.

<sup>48</sup>Artículo III

<sup>49</sup>También se incluye en este grupo Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños, firmado en 2002 con vigencia desde 2005. En este documento la calidad jurídica de fronterizo se reconoce mediante el otorgamiento del “Documento Especial de Fronterizo” similar a la TVF, extensible sólo a nacionales de ambos países.

Del recorrido por las disposiciones referidas al tránsito fronterizo en el MERCOSUR, observamos claramente una prevalencia de acuerdos bilaterales, más allá de la normativa propia del bloque. Esta bilateralización de los acuerdos en materia de cooperación fronteriza<sup>50</sup> viene a reforzar lo acordado a nivel regional y permite que los países que se encuentran en condiciones de hacerlo avancen sobre cuestiones puntuales que los involucran directamente. Además de los acuerdos ya citados, se pueden agregar a la lista otros de fecha reciente: el Protocolo Adicional al Acuerdo de Creación de las Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo del 31 de enero de 2011 entre Argentina y Brasil, la Declaración Conjunta de los Presidentes del 2 de junio de 2010 y la Declaración de Buenos Aires del 2 de agosto de 2011 entre Argentina y Uruguay, y la Declaración Conjunta de los Presidentes de Brasil y Uruguay, del 30 de mayo de 2011.

### **b) Acuerdo de residencia**

Capítulo aparte merece la exposición del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, documento que vino a dar respuesta a los problemas que giran en torno al trabajador migrante.

De forma similar a lo que acontece en las zonas de frontera, donde muchas cuestiones encuentran solución a nivel sub-regional por la interacción de voluntades bilaterales, el tratamiento normativo de las cuestiones ligadas al trabajador migrante en el MERCOSUR, también encontró alguna dificultad en su puesta en funcionamiento. En relación a este punto se destaca la postura de Argentina a la hora de su compromiso con la normativa aprobada a nivel regional -ideando un plan para evitar que la falta de internación por parte de uno de los miembros del bloque sea óbice a su funcionamiento -la que, por otra parte, se enrola en la misma línea de la legislación nacional sobre migraciones, producto de una nueva concepción sobre este punto.

Firmado en 2002, el *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR*<sup>51</sup>, este instrumento sucedió a los Acuerdos de

---

<sup>50</sup>Este tipo de cooperación ha recibido el nombre de “cooperación bilateral reforzada” (Oddone, 2014, ob. cit)

<sup>51</sup>Posteriormente se incorporó a Bolivia y Chile en un acuerdo de idéntico tenor. Ambos acuerdos fueron implementados por Argentina a través de la Resolución del Ministerio del Interior 345/2003.

Regularización Migratoria<sup>52</sup>, firmados entre los Estados miembros. Sobre la base de que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de los objetivos de profundización del proceso de integración así como de los vínculos existentes entre los países del MERCOSUR, el Acuerdo significó un salto cualitativo en la materia. Sin duda, la importancia de este documento es notoria, presentándose como un acabado reflejo de una nueva directriz en el escenario político en el MERCOSUR, que permitió un retorno a la matriz de análisis y tratamiento de la libre circulación. De todas formas, hay que tener presente que el acuerdo no tiene por alcance la libre circulación, sino la libre residencia; sin perjuicio de presentarse como un gran paso en esa dirección (Pérez Vichich, 2007).

En cuanto a su contenido, el Acuerdo de Residencia prevé el atributo de la nacionalidad como criterio para la solicitud de residencia temporaria por un período de hasta dos años.<sup>53</sup>

Adquirida la residencia, el ciudadano —así como su familia— goza de una serie de derechos tendientes a *garantizar la igualdad con los nacionales del país receptor*. El artículo 9º es el encargado de exponer el listado de derechos e igualdades otorgadas, entre los que figuran la igualdad de derechos civiles, en particular el derecho a trabajar; la consagración del trato igualitario con los nacionales en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales; el derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales. Asimismo, se recepta el principio de la reunión familiar.

Es importante mencionar que el reconocimiento de los derechos descriptos es del tipo abierto y mínimo, toda vez que el artículo 11 declara: *“El presente Acuerdo será aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes”*.

---

<sup>52</sup>MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/02 ARTICULO 1 — Aprobar la firma de los siguientes Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile. Acuerdo N° 11/02 - Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR. Acuerdo N° 12/02 - Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Acuerdo N° 13/02 - Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

<sup>53</sup>Artículo 1 OBJETO.- Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4º del presente.

Para su entrada en vigencia el Acuerdo establece que es necesaria la comunicación por los cuatro Estados Partes a la República del Paraguay, informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigencia del presente instrumento. El primer país en realizar la notificación fue Argentina en el año 2004, seguido por Brasil, Bolivia y Chile en el año 2005, Uruguay en el 2006 y finalmente Paraguay en el 2009; por lo que actualmente el Acuerdo se encuentra vigente luego de haber pasado por la ratificación parlamentaria en los mencionados países. Por otra parte, Perú y Ecuador han adherido al Acuerdo, en junio del 2011 y Ecuador depositó el instrumento de ratificación correspondiente.

Debido a la demora por parte de Paraguay en ratificar el Acuerdo, los países que sí lo habían hecho se vieron obligados a firmar acuerdos bilaterales para poder hacerlo operativo. Aquí se visualiza, entonces, la peculiaridad que habíamos advertido en otra parte de este trabajo y que se relaciona estrechamente con la adopción de medidas bi o plurilaterales que vienen a hacer operativas cuestiones que debieran resolverse a nivel regional, máxime en este caso en que con anterioridad existía un documento oficial al respecto. Lo destacable de esta actitud es que, en el caso, permitió viabilizar un compromiso previo que -y aquí lo interesante- reconoce derechos a las personas con independencia de que sean nacionales de uno u otro Estado miembro del bloque, posibilitando una igualdad con los ciudadanos del país receptor.

De allí que, debido a esta dilación, Argentina implementara un plan denominado *Programa la Patria Grande*<sup>54</sup> a tal fin. Esta decisión a nivel nacional permitió que tres años antes de la vigencia plena en el bloque, se de cumplimiento a lo resuelto a nivel regional. Según datos que surgen de la Dirección Nacional de Migraciones<sup>55</sup>, la cantidad de personas inscriptas en el Programa fue de 423.697. Se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias. Si bien “Patria Grande” regularizó la situación de miles de personas que vivían en el país antes del 2006, advierte Modolo (2012a) que “no se diferenciaba de otras amnistías. De ahí que, más adelante, se incorporó el criterio de nacionalidad para otorgar la residencia como un trámite

---

<sup>54</sup>El Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR se instrumentó por decretos del Poder Ejecutivo Nacional 836/2004 y 578/2005 y disposición N°53253/2005 de la Dirección Nacional de Migraciones.

<sup>55</sup>Órgano encargado de instrumentar la política migratoria en Argentina, dependiente del Ministerio del Interior.

general ante la D.N.M.” (p. 52). De esta forma se pone en práctica la distinción en el tratamiento migratorio entre ciudadanos mercosureños y extra-mercosureños.<sup>56</sup>

Sin perjuicio de las dificultades transitadas para la puesta en funcionamiento del Acuerdo por la totalidad de los firmantes, las acciones adoptadas uni o bilateralmente por los Estados demuestran cierta voluntad política para avanzar en los objetivos del Tratado fundacional.<sup>57</sup>

Sin embargo, coincidimos con Modolo (2012a) en la idea de que este accionar unilateral o bilateral (Uruguay con Argentina y Brasil; Paraguay con Brasil; etc.), no resulta lo más lógico en un contexto de integración, donde la multilateralidad debiera ser la regla.

Ahora bien, no obstante la importancia de este instrumento para la profundización del proceso y su significación en materia de derechos, apunta Damián Paikín (2009) que para alcanzar la idea de ciudadanía regional, quedan aún algunos puntos a trabajar, como ocurre con la cesión de derechos políticos. Precisamente sobre esto versará el apartado siguiente.

### **3.2. Derechos políticos: la deuda pendiente**

Otro de los aspectos incluidos en el Plan de Acción para el establecimiento de una Ciudadanía Común es el atinente a los derechos políticos.<sup>58</sup> De todos los puntos incluidos en la norma, el correspondiente a esta clase de derechos quizás sea el más difícil de consolidar. Ello, principalmente, porque este grupos de derechos se encuentra ligado fuertemente al concepto de nacionalidad, siendo, por excelencia, los derechos atribuidos únicamente a quienes cuentan con un vínculo formal a un Estado-Nación determinado. De allí que los derechos políticos se visualicen como el producto más acabado de la ciudadanía formal. Brubaker (2010)

---

<sup>56</sup>La Disposición 2529/09 de la DNM, aprueba un “Instructivo de Trámites Mercosur” estableciendo los parámetros para los trámites iniciados por ciudadanos mercosureños, siendo aplicable hasta la actualidad.

<sup>57</sup>De forma similar Brasil y Uruguay firmaron en 2006 un Acuerdo Operativo para la entrada en vigencia para estos dos Estados partes del “Acuerdo sobre Residencia para los Estados Partes del MERCOSUR”.

<sup>58</sup>Derechos políticos 11.1 Evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del MERCOSUR.

confirma esta situación sosteniendo que el Estado continúa siendo el definidor de la pertenencia y la membresía política.

Esta premisa cobra otro sentido tan rápido como se advierta la entidad del fenómeno migratorio y sus consecuencias. De acuerdo a datos estadísticos, se calcula que aproximadamente doscientas millones de personas viven actualmente fuera de su país de origen, cifra que se incrementa año tras año.<sup>59</sup> Inevitablemente, estos traslados traen como corolario, desde el punto de vista jurídico, la pérdida de derechos políticos: en sus países de procedencia debido a que ya no viven ahí, y en sus países de recepción porque en muchos casos no han adquirido una nueva nacionalidad o ciudadanía (Emmerich y Peraza Torres, 2011). Para remediar en parte esta situación, se han ideado diversas modalidades de ampliación del ejercicio de los derechos políticos, como el sufragio de los connacionales residentes fuera de sus fronteras y el otorgamiento del derecho al sufragio en las elecciones internas a extranjeros residentes en ellos, frecuentemente limitado a los niveles municipal o local. Este nuevo escenario, entendido como un nuevo espacio democrático que trasciende fronteras, ha sido bautizado como *sufragio transnacional*.

El sufragio transnacional implica una redefinición de los derechos políticos tradicionales enmarcados dentro de los límites del Estado-nación, con el reconocimiento de los mismos a inmigrantes y emigrantes, y por tanto se vincula con el desarrollo de la participación política a través de las fronteras. Con amplia extensión en América Latina, por tratarse de una región con proporciones apreciables de flujos migratorios, el sufragio transnacional fue generosamente otorgado a los extranjeros: nueve países lo conceden a extranjeros de cualquier nacionalidad y sólo uno lo restringe a extranjeros de una nacionalidad en particular (Brasil, a los portugueses).

Entre los argumentos esgrimidos para el otorgamiento o la negación de derechos a residentes extranjeros y a ciudadanos no residentes, Bauböck (2005) expone cuatro razones, adicionando una quinta que le es propia.

---

<sup>59</sup>Las estadísticas argentinas registran un moderado aumento de la población extranjera en la Argentina, que pasó de 1,5 millones a poco más de 1,8 millones (INDEC, 2001 y 2010). En términos relativos o porcentuales, según los datos del Censo 2010, la población extranjera representa el 4,5% de la población total que vive en el país, siendo que el 68,9% de los mismos proviene de cuatro países limítrofes: Paraguay, Bolivia, Chile y Perú (INDEC, 2012). Esto ha sido favorecido en la última década por una flexibilización de los requisitos migratorios exigidos a los ciudadanos de países miembros del MERCOSUR para obtener la residencia legal: según la Ley de Migraciones 25.871 del año 2003, alcanza con “la acreditación de su nacionalidad y carencia de antecedentes penales” (INDEC, 2012).



En primer lugar, el argumento de la *república tradicional* rechaza ambas situaciones desde que pone el énfasis en las barreras territoriales tanto de la entidad política como de la membresía misma. De esta manera, solamente los ciudadanos presentes en el Estado pueden gobernarse a sí mismos y el voto aparece como un privilegio que les es exclusivo.

En segundo lugar, la postura del *nacionalismo étnico* propicia la inclusión del voto a nacionales en el exterior en tanto que niega la ampliación a los extranjeros residentes. Desde que concibe a la nación como una comunidad de cultura y destino que tiene el derecho a la propia determinación, la membresía nacional no coincide necesariamente con la población residente de ese Estado. Para sus sostenedores los ciudadanos residentes en el extranjero siguen perteneciendo al ethos de una comunidad de cultura, descendencia y destino común que tiene el derecho a autodeterminarse, por lo que deben conservar sus derechos a participar en ella. De esta forma, resulta imperativo incluir a los ciudadanos que viven el exterior en la autodeterminación nacional y excluir a los segundos por no haber sido asimilados en la comunidad nacional.

Las tercera y cuarta posiciones se engloban en la postura de la democracia liberal aunque el autor las trata por separado. La posición de la *inclusión territorial* consiste en considerar como una comunidad política democrática a un conjunto de individuos sujetos a la misma autoridad política y que tienen, asimismo, iguales derechos a participar en el proceso de creación de las leyes. De ello se deriva que los residentes deberían tener acceso al derecho al voto. Esto se lograría de dos formas: otorgando la naturalización automática a todos los residentes legales con un cierto número de años de residencia en su haber o desligando los derechos electorales de la ciudadanía formal. En ese sentido, los expatriados que, por su condición de tal, no se ven sometidos a las leyes de su país de origen, perderían el título que los habilita a participar en el proceso democrático. Pero de forma más drástica aún que lo sostenido por la posición republicana, este argumento entiende que deben ser excluidos porque de lo contrario se afectaría la base igualitaria del proceso democrático y se determinarían sus resultados, toda vez que los efectos alcanzarán sólo a los ciudadanos residentes.

Finalmente, la cuarta teoría es conocida como la del interés afectado. Conforme a esta teoría, todo aquel que se ve afectado por las decisiones de un Estado debe poder participar en el proceso de la toma de dichas decisiones. En consecuencia, no sólo los residentes deben tener derecho

a voto sino también los expatriados siempre que sus intereses se vean afectados por decisiones generadas en su país de origen.

Frente a las limitaciones de las teorías anteriores, Bauböck propone un criterio de participación (stakeholder citizenship) que combina aspectos de las perspectivas republicanas y liberales. De la primera rescata la idea de que la ciudadanía es un estatus de membresía plena en una entidad autogobernada y que los derechos de votos generalmente se encuentran ligados a ese estatus. De la segunda, toma la idea del principio de inclusión que permitiría que los participantes reclamen por derechos electorales. Bajo este concepto, los Estados deberían admitir a todos los participantes a su ciudadanía y no deberían englobar individuos que no tuvieran en él una participación relevante. De esta forma los inmigrantes se verían incluidos al tiempo que podría justificarse una condición de residencia de largo tiempo y un requerimiento de aplicación al proceso de naturalización antes de convertirse automáticamente en ciudadanos. Más aún, este principio permitiría extender el voto a los expatriados pero podría excluir a quienes nunca hayan vivido en el país permitiendo, incluso, negar el acceso a la ciudadanía para quienes no tienen residencia permanente y sólo se vinculan al país por fines económicos (Bauböck, 2005).

Ahora bien, estas contribuciones teóricas nos motivan a preguntarnos sobre el estado de situación en los países del MERCOSUR. Lo cierto es que se evidencia en el bloque el desarrollo de normativa general sobre varios temas (aduanas, comercio, educación, transporte, circulación, residencia, entre otros); sin embargo, no surgen iniciativas concretas que contemplen la extensión de derechos políticos a los ciudadanos mercosureños (Modolo, 2012b). Esta carencia normativa a nivel regional nos enfrenta a dos consecuencias: en primer lugar, obliga al análisis de la legislación de cada país miembro para corroborar la existencia de algún tipo de reconocimiento de derechos políticos a los ciudadanos miembros de otro Estado, aspecto que lo distingue de los instrumentos revisados hasta el momento, todos ellos de origen regional. En segundo lugar, la comprobación del ejercicio de la ciudadanía sustantiva dependerá de su reconocimiento -o no- en la normativa propia de cada Estado y ya no de la proveniente de los órganos decisorios del MERCOSUR.

Hechas estas salvedades, nos disponemos a analizar la legislación de los Estados miembros del MERCOSUR, limitando nuestra búsqueda a las normas que consagran derechos de voto activo a los extranjeros, sin dejar de reconocer que dentro de los derechos políticos también se

cuentan otros derechos no menos importantes como los de asociación, de voto pasivo, de acceso a cargos públicos, etc.

En el caso de Argentina, encontramos leyes nacionales, provinciales y municipales en materia electoral. A nivel nacional, el Código Electoral Nacional establece que son electores los argentinos, por lo que los extranjeros residentes en el territorio, sean regulares o irregulares, no pueden votar en elecciones nacionales. Cabe mencionar, al respecto, el proyecto de ley<sup>60</sup> presentado por el ala oficialista en Argentina por el que se proponía la ampliación del voto a extranjeros con dos años de residencia en el país. Finalmente, el proyecto no prosperó debido a las voces disidentes sobre su conveniencia.<sup>61</sup>

A su turno, la situación en las provincias varía, pues algunas constituciones provinciales argentinas contemplan expresamente el ejercicio del sufragio de los extranjeros residentes para cargos provinciales y municipales, en tanto que otras solamente lo admiten para estos últimos. La única excepción al respecto es la de la provincia de Formosa, la cual no permite el voto de los extranjeros en las elecciones municipales, sean residentes temporarios o permanentes.

Por su parte Brasil contempla en su Constitución el derecho a voto de ciudadanos únicamente, por lo que los extranjeros quedan al margen de los derechos electorales. Sin embargo, existe una excepción por la que se amplían derechos a los portugueses con residencia permanente y en condiciones de reciprocidad.<sup>62</sup> Actualmente la reciprocidad está limitada a las elecciones locales.

En el caso de Paraguay se consagra constitucionalmente que son electores los ciudadanos paraguayos residentes en el territorio nacional y respecto de los extranjeros, se reconocen los mismos derechos en las elecciones

---

<sup>60</sup>El proyecto de ley (expediente S- 2696/12) fue presentado por el senador Anibal Fernández (FPV) teniendo como objetivo reconocer el derecho a elegir de los extranjeros que acrediten una residencia mínima de dos años en el territorio argentino. Para tal fin, proponía una modificación del Código Electoral (Ley 19945), incorporando entre los electores nacionales a los extranjeros con residencia permanente en los términos de la Ley 25.871, a partir de los 24 meses de obtenida tal calidad. Finalmente, sólo prosperó la inclusión como electores de los ciudadanos desde la edad de 16 años, no habiéndose incorporado la mención respecto de los extranjeros

<sup>61</sup>El oficialismo congelará el voto a los extranjeros <http://www.lanacion.com.ar/1511422-el-oficialismo-congelara-el-voto-a-los-extranjeros>

<sup>62</sup>Esta excepción fue introducida por la Enmienda Constitucional de junio de 1994, artículo 12.1. El "Estatuto de Igualdade", exige que los portugueses deben contar con al menos tres años de residencia en el Brasil y requerir, formalmente, este privilegio ante el Ministerio de Justicia.

municipales a aquellos con radicación definitiva.<sup>63</sup> Para hacer efectivo su derecho deberán inscribirse en el Registro Cívico confeccionado a tal fin, obligación que también alcanza a los ciudadanos.

Por otra parte, la constitución uruguaya contempla el voto de los extranjeros en las elecciones nacionales y departamentales<sup>64</sup> siempre que cuenten con una residencia de al menos quince años y reúnan otros requisitos como el de buena conducta, tener familia constituida en la República, y otros de tipo económico y ocupacional. También se les exige la inscripción a un Registro Cívico. La novedad radica en la posibilidad que se les ha otorgado de votar en las elecciones a nivel local (municipios).

Finalmente, Venezuela reconoce en la constitución de 1999 a los extranjeros como electores en elecciones municipales y estatales. El voto se extiende a los extranjeros que hayan cumplido 18 años de edad y cuenten con más de diez años de residencia en el país.

A modo de síntesis, el cuadro siguiente nos arroja un resumen de lo que acontece en los países miembros respecto del otorgamiento del voto a los extranjeros.

	ALCANCE PERSONAL	ALCANCE TERRITORIAL
Argentina		elecciones municipales (excepto Formosa) elecciones de gobernador (sólo en pcias determinadas*)
Brasil	exclusivo para ciudadanos portugueses con 3 años de residencia	elecciones locales (dado que la reciprocidad sólo alcanza este ámbito)
Paraguay	sólo los extranjeros con residencia definitiva	elecciones municipales

<sup>63</sup>Constitución de la República de Paraguay, artículo 120.

<sup>64</sup>Constitución nacional, artículo 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.

Uruguay	5 años de residencia	elecciones nacionales, departamentales y municipales
Venezuela	diez años o más de residencia en el país (desde 1999)	elecciones a nivel regional o municipal

\*Buenos Aires (ley 11.700, con voto obligatorio desde la sanción de la ley 14086), Córdoba, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 334) Misiones (ley 4080), Neuquén (ley 165), Entre Ríos (ley 2.298)

Fuente: Emmerich y Peraza Torres, 2011 y elaboración propia.

Sin perjuicio de estos intentos de extensión del ejercicio de los derechos políticos a extranjeros, y pese a la existencia de una descomposición de la nación, el territorio y la ciudadanía en el contexto de la migración, el Estado sigue presentándose como el escenario geográfico por excelencia para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación en procesos políticos (Itzigsohn, 2000). Al respecto Tomas Hammar<sup>65</sup> introdujo el término “*denizenship*” para describir el estatus legal de los extranjeros residentes de largo tiempo, quienes disfrutaban de la mayoría de los derechos de ciudadanía. De esta forma se pretende englobar a quienes se encuentran en una línea gris de transición entre los ciudadanos y los extranjeros, aunque, como apunta Bauböck (2005), los derechos electorales han sido generalmente reservados como un privilegio atribuido al estatus de membresía.

Las posturas que pregonan por la amplitud de derechos políticos a inmigrantes, basándose en la concepción de la ciudadanía como derecho humano, proponen hablar de “ciudadanía social” o una ciudadanía ligada a la residencia, por la cual estos derechos se reconocen a todos los habitantes más allá de su nacionalidad; en definitiva a todas aquellas personas que habitan una sociedad, que comparten una comunidad social y política, heterogénea, intercultural, dinámica (CELS –IFDH, 2011). Esta línea se opone a la doctrina tradicional de la soberanía estatal, la que junto a otras consideran que en cada país existe una

---

<sup>65</sup>Hammar usó el término *denizen* para describir el estatus de los trabajadores migrantes que se trasladaban a Europa Occidental y Central entre los años 1960 y 1970 en busca de empleo temporal o con el propósito de hallar protección pero quienes diez o veinte años más tarde, seguían siendo residentes en el país de inmigración. Desde el punto de vista legal, estos inmigrantes eran aún extranjeros— no ciudadanos. Desde una perspectiva social o política, han obtenido un estatus igual o similar a los de un ciudadano. Hammar, T. (1994), “Democracy and the Nation State: aliens, denizens and citizens in a world of international migration” Research in Ethnic Relations Series. Aldershot: Avebur

“identidad nacional” homogénea e inmodificable y que la ciudadanía está compuesta principalmente por la nacionalidad de una persona.

Otros autores han insistido en la diversidad de formas de pertenencia a una comunidad política, las que no se agotan en la simple ciudadanía, sino que también incluyen la membresía, siendo este último un concepto más inclusivo. Entre ellos, Fox entiende que, en vez de hablar de ciudadanía transnacional, dual o múltiple, sería más propicio utilizar los términos membresía, estatus o derechos humanos para referirnos a las actividades cuyos límites, derechos y responsabilidades no están claramente definidos aún. En su investigación el autor estudia las actividades políticas de los migrantes y ha comprobado la existencia de cuatro formas de extenderles derecho al voto: 1) sufragio en el exterior; 2) sufragio de los no ciudadanos, al que nos hemos referido en párrafos anteriores; 3) representación legislativa de las poblaciones expatriadas; y 4) elección de autoridades transnacionales, como el Parlamento Europeo (Fox, 2005:194). Este último punto (elección de autoridades transnacionales), interesa particularmente al MERCOSUR dada la implementación de su Parlamento (PARLASUR). Este órgano ha sido creado para efectuar la *representación de sus pueblos*<sup>66</sup> al tiempo que dentro de sus propósitos se cita la *representación a los pueblos del MERCOSUR*<sup>67</sup>. Aquí surge otro concepto que se entrelaza con las nuevas tendencias sobre la forma de entender la ciudadanía en espacios integrados. Guillermo O’ Donnell (1996) nos enseña que el pueblo se constituye como una “subcomunidad adentro de la nación” y que fue precisamente aquél -y no la ciudadanía- el encargado de la formación de identidades colectivas a nivel nacional en América Latina, haciendo referencia a la irrupción de los sectores apartados de toda participación en reclamo de una justicia sustantiva.

Por último, recordemos lo sostenido por Brubacker (2010) acerca de las políticas post-nacionales o transnacionales -por él minimizadas- y que se resumen en otro concepto: el nacionalismo, en línea con su idea de la resistencia del estado-nación por sobre tendencias que pretenden menoscabarlo.

En efecto, partiendo de la falta de congruencia entre los elementos

---

<sup>66</sup>Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, Artículo 1. Constitución. “Constituir el Parlamento del MERCOSUR, en adelante el Parlamento, como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR. Énfasis añadido.

<sup>67</sup>Artículo 2 Propósitos Son propósitos del Parlamento: 1. Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política. Énfasis añadido.

que componen el estado idealizado –a lo que hiciéramos referencia al inicio de este trabajo- el autor norteamericano nos habla de dos formas o dimensiones de las políticas de pertenencia: interna y externa. La primera se aplica a las poblaciones que están asentadas dentro del ámbito territorial de un estado pero que no son miembros –o de forma no acabada- de ese estado. Por su parte la dimensión externa refiere al estado de aquellas poblaciones que están situadas fuera del ámbito territorial y jurisdiccional de un estado pero que claman -o a quienes se les requiere- pertenecer a ese estado o nación de alguna u otra forma (Brubaker, 2010). La migración, como fenómeno que acarrea una separación no sólo entre las nociones de residencia y ciudadanía sino que también entre las de nación y estado - en tanto se entienda que este grupo se encuentra fuera de la “comunidad nacional imaginada” del estado de asentamiento- se presenta como una de las fuentes de las políticas de pertenencia interna y externa.

En la actualidad, describe el autor, esta discrepancia es vista como una oportunidad para desarrollar políticas de pertenencia que permitan mantener lazos con sus emigrantes, facilitándoles la retención de sus ciudadanía, aún cuando adquieran una nueva en sus países de residencia actual involucrándolos en el quehacer nacional, por ejemplo, por medio del voto. Pero el punto sobre el cual Brubaker difiere es sobre el rol del estado-nación frente a estas nuevas tendencias. El autor reivindica el rol del estado –nación, al afirmar que no existe evidencia de que los estados hayan perdido su capacidad de regular los flujos de personas a través de sus fronteras ni de que la membresía haya sido reconfigurada de forma que traspase o trascienda al estado –nación. Es más, señala que éste perdura como el principal locus de membresía aún frente a un mundo globalizado (Brubaker, 2010).

De allí que frente a aquellos que sostienen que estamos frente a nuevas formas de políticas postnacionales o transnacionales, Brubaker afirma que las formas recientes de las políticas externas de pertenencia no son de ninguna de esas dos clases, toda vez que responden al concepto de nacionalismo transfronterizo. El vocablo nacionalismo sirve actualmente para identificar ciertas poblaciones transfronterizas como miembros de una nación y justificar el mantenimiento o re-establecimiento de los lazos con ellas. Lo cierto es que las fronteras de la membresía del estado se extienden más allá de sus fronteras físicas, y en respuesta a ello, las nuevas formas externas de membresía, como formas de nacionalismo transfronterizo, representan una extensión y adaptación del modelo del estado-nación, y no su decadencia (Brubaker, 2010).

#### 4. Conclusiones

El proyecto MERCOSUR —como ocurre con los bloques de integración— nos obliga a repensar en la forma de entender la ciudadanía como concepto sociológico-jurídico.

Del análisis de las normas antes expuestas, se desprende que tímidamente, el MERCOSUR se encamina hacia la consolidación de una ciudadanía plena, grado que debiera ser su objetivo en tanto persigue la constitución de un mercado único.

En efecto, la dimensión social del bloque nos ofrece ejemplos de varias normas que contemplan la posibilidad de ejercer un cúmulo de los derechos por fuera del Estado de origen, en un plano de igualdad con los nacionales del Estado receptor.

La normativa aquí expuesta nos ha mostrado casos que se ajustan a ese sentido. Así, el Acuerdo de Residencia, que si bien no ha sido pensado únicamente para los trabajadores migrantes, demuestra ser el producto de un gran esfuerzo en materia ciudadana. Sin duda la importancia de esta norma en la construcción de la ciudadanía mercosureña es de notable trascendencia. A lo largo de su articulado asistimos a un catálogo de derechos que son atribuidos a los migrantes en tanto tales *con independencia de su vínculo formal con el Estado que le otorga la nacionalidad*. Por medio de la adquisición de la residencia, el inmigrante logra un estatus jurídico que le permite ejercer sus derechos en otro de los Estados miembros del bloque, en plano de igualdad con los nacionales. Este Acuerdo no sólo facilita en gran medida el acceso a una residencia en otro Estado Parte del MERCOSUR o a sus Estados asociados, sino que además pone en igualdad de goce de derechos sociales de los que es sujeto un nacional del país de destino, a quien haya obtenido dicha una residencia bajo este criterio, habilitándolo así a trabajar, estudiar, etc. De esta forma se visualiza en el MERCOSUR aquello que Bottomore entendiera como la capacidad de adquirir y ejercer un derecho más allá del Estado que otorga la nacionalidad.

Por otra parte, el análisis demuestra como estos esfuerzos contrastan con el plano de los derechos políticos, toda vez que allí los Estados se presentan reticentes al reconocimiento de derechos de voto activo a los ciudadanos de los socios del bloque. El vínculo con el Estado aparece aquí con toda su fuerza y, a pesar de no registrarse iniciativas regionales que marquen un cambio de rumbo al respecto, el reconocimiento de



estos derechos –sumado a la posibilidad de elegir parlamentarios– forman parte del Plan de Acción para la conformación del Estatuto del MERCOSUR, por lo que este aspecto merece una pronta revisión.

De esta manera, retomando los interrogantes que se formularon al inicio de este trabajo, puede afirmarse que en el MERCOSUR, al menos desde el punto de vista teórico, existe algún tipo de ciudadanía y que ésta se alinea con los parámetros de ciudadanía sustantiva reiterados ya en varias ocasiones. En este sentido, el bloque se encamina lentamente hacia una ciudadanía plena, si bien en forma no lineal y no exenta de obstáculos, avances y retrocesos. Este criterio no implica desconocer, desde luego, que lejos se encuentra el MERCOSUR de dotarse a sí mismo de una ciudadanía regional formalmente declarada, secundaria de la otorgada a nivel nacional por cada uno de los Estados partes, como sucede en la UE. No obstante, las acciones emprendidas hasta el presente denotan la intención de dotar a estos ciudadanos de derechos a nivel regional.

Será de vital importancia, en este recorrido, evaluar cómo, en la práctica, estos derechos se hacen visibles para que no se limiten al plano meramente retórico, en forma de decisiones, resoluciones o declaraciones sin alcance práctico.

Sin perjuicio de estas limitaciones, propugnamos el reconocimiento de las medidas o iniciativas que procuran reforzar la dimensión social del bloque y velar por una ciudadanía efectiva, sin perder de vista la ciudadanía plena como horizonte último, al que el MERCOSUR, en tanto proyecto de mercado común, debe aspirar.

## 5. Bibliografía

ASTUR, A. (2011). Estado de Avance de los Acuerdos en Materia de Facilitación de Circulación de Profesionales en el MERCOSUR, trabajo de disertación final de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, ciclo 2007/2008, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona.

Disponible en:

[http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/4452/2/Estado\\_de\\_avance\\_de\\_los\\_acuerdos\\_Anahi\\_Marina\\_Astur.pdf](http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/4452/2/Estado_de_avance_de_los_acuerdos_Anahi_Marina_Astur.pdf)

BORJA, J. (2001). “Ciudadanía y globalización”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°. 22. Caracas.

Disponible en:

<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/022-febrero-2002/0041400>

----- y CASTELLS, M. (1996). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

BAUBÖCK, R. (2005). "Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership", *Political Science and Politics*, Vol. 38, No. 4 (Oct., 2005), pp. 683-687

BRUBAKER, R. (2010). "Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging Migration and Membership", *Journal of Interdisciplinary History*, xli:1, pp.61-78.

CAETANO, G. (2011). "Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)" en *Mercosur 20 años*, Cefir.

En línea: [http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Libro-Mercosur-20-a%C3%B1os\\_Cefir.pdf](http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Libro-Mercosur-20-a%C3%B1os_Cefir.pdf)

CASTELLS, M. (1999). "Globalización, identidad y Estado en América Latina", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas.

Disponible en: [www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/Idyest.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/Idyest.pdf)

Centro de estudios legales y sociales (CELS) y Federación internacional de Derechos Humanos (FIDH) (2011). Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos.

Disponible en:

<http://www.cels.org.ar/common/documentos/cels.fidh.migrantes.pdf>

CHEJTER, S. (2011). *Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional*. Editorial Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas (INCIDE). Montevideo, Uruguay.

Disponible en: <http://www.mercociudades.org/node/2113>

EMMERICH G. y PERAZA TORRES, X. (2011) "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros", Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo Crisis Global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad, celebrado los días 19, 19 y 20 de mayo de 2011 en Flacso, Ecuador.

Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1308776663>.

Ponencia\_Ernesto\_Emerich\_y\_Peraza.pdf

- ENTRENA, D. F. (2001). *Modernidad y Cambio Social*. Madrid: Editorial Trotta.
- FLEURY, S. (1999). "Políticas sociales y ciudadanía", [CD-ROM] Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), en línea <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf>
- FOX, J. (2005) "Unpacking transnational citizenship" en *Annual Review of Political Science*, vol. 8 pp. 171-201.
- GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L. (2003). "La ciudadanía en una etapa de en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos", Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/danielgarcia.pdf>
- ITZIGSOHN, J. "Immigration and the boundaries of citizenship: the institutions of immigrants political transnationalism", en *International Migration Review*, vol. 34, Nº 4, pp. 1126-1154.
- MARSHALL, T. M. y BOTTOMORE, Tom, (1992). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- MODOLO, V. (2012a) "Política migratoria regional. El caso de la residencia MERCOSUR (2002-2011)" *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, Nº 26/Junio 2012, pág. 40-58.
- MODOLO, V. (2012b). "Derechos políticos de los extranjeros en el Mercosur. Superando la nacionalidad en el ejercicio del voto, en *Migración y políticas públicas*. *Nuevos escenarios y desafíos*, Novick, Susana (dir). Buenos Aires: Catálogos S.R.L.
- MONTERO, F., PAIKIN, D. y MAKARZ, J. (compil.) (2009). *Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR*. INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO, Buenos Aires.
- ODDONE, N. (2014). Cooperación fronteriza: estrategia política clave en la integración, entrevista publicada el 9 de mayo de 2014 en Mercosur ABC. Disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=4211&IdSeccion=3>
- O' DONNELL, G. (1996). El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis. (2ª ed.) Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano.
- PAIKÍN, D. (2009). "La incidencia del MERCOSUR en las realidades nacionales"

en Hacia una ciudadanía plena Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR, Capítulo II, Compiladores: Montero Federico, Paikin Damián y Makaraz Jorge. Buenos Aires, Edición INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo).

PÉREZ VICHICH, N. (2007). “Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en MERCOSUR”, *Entelequia Revista Interdisciplinar*, 04. Disponible en: <http://www.eumed.net/entelequia/es.art.php?a=>

----- (2007a). “Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR”, Revista *MERCOSUR PARLAMENTARIO* N° 6. Buenos Aires.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2013). Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza, Informe de Secretaría Permanente con motivo de la XXIV-Reunión Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe celebrada en El Salvador, San Salvador

30 y 31 de mayo de 2013.

Disponible en:

[http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/05/T023600005135-0-Cooperacion\\_en\\_el\\_ambito\\_de\\_la\\_Integracion\\_Fronteriza\\_.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/05/T023600005135-0-Cooperacion_en_el_ambito_de_la_Integracion_Fronteriza_.pdf)

SOMERS, M.R. (1999). “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico”, en S. García y S.Lukes (eds): *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, Madrid: S. XXI, p. 217-23.