

Información sobre las actividades del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana de la UNASUR

El Tratado Constitutivo de la UNASUR

El 23 de mayo de 2008 los Estados suramericanos firmaron en Brasilia en Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, dando origen a la UNASUR. Según lo establece el preámbulo del Tratado, se inspiraron en *la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común.*

Los Estados Parte están determinados a *construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.* El proceso de construcción debe realizarse *de manera participativa y consensuada, y deberá ser flexible y gradual.*

Asimismo, se entiende *que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos subregionales, yendo más allá de la convergencia de los mismos.*

Según el art. 3, inc. i) del Tratado Constitutivo, la UNASUR tiene como objetivo específico *la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.*

Creación del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana

En cumplimiento de las citadas disposiciones del Tratado Constitutivo, así como de las Declaraciones de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, tanto de la Comunidad Suramericana de Naciones, suscrita en Cochabamba en 2006, como de la UNASUR, firmadas en Quito en 2009 y de Los Cardales en 2010, que reconocen a la construcción de la ciudadanía suramericana como un objetivo de la integración de interés prioritario, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR en su VI Reunión Ordinaria, del 30 de noviembre de 2012, celebrada en Lima, aprobó la Decisión N° 8/2012, mediante la cual inició *la construcción de la Ciudadanía Suramericana a partir de la dimensión migratoria, considerando la ampliación de los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales, sin perjuicio de los avances que se produzcan en otras dimensiones que sobre el tema se estimen prioritarias.*

Con tal finalidad creó el GTCS, con el mandato de elaborar *una hoja de ruta y un informe conceptual que explore las diferentes dimensiones de la Ciudadanía Suramericana, tomando en cuenta entre otros, los instrumentos y experiencias particularmente subregionales, la normatividad interna de cada Estado miembro de la Unión, así como los avances vinculados a este tema que estén siendo tratados en los diferentes Consejos Sectoriales de la Unión.*

Se expresa en los considerandos de la Decisión 8/2012 que *la libre movilidad humana en la región es uno de los elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía suramericana*, remitiéndose expresamente a lo declarado en la XII Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) realizada en Chile el 5 y 6 de noviembre de 2012.

A la luz del informe conceptual aludido, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, deberá presentar en la próxima reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, *las propuestas, lineamientos estratégicos y proyectos de acuerdo que sienten las bases de la Ciudadanía Suramericana*.

En su VI Reunión Ordinaria, realizada en Lima el 30 de noviembre de 2012, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado adoptó la “Declaración de Lima”, mediante la cual declararon:

“Su compromiso de avanzar, de manera flexible y gradual, en la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado miembro residentes en cualquiera de los otros Estados miembros de UNASUR, que permita forjar una verdadera ciudadanía suramericana, como pilar fundamental de un espacio suramericano integrado...”

En ocasión de la VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Paramaribo, Suriname, el 30 de agosto de 2013, los Mandatarios adoptaron la *Declaración de Paramaribo*, en la cual, en lo que respecta a los temas del GTCS, deben resaltarse los siguientes:

- Enfatizaron *su determinación de construir una identidad suramericana basada en valores compartidos como la democracia, el Estado de Derecho, el respeto irrestricto a los derechos humanos y la consolidación de Suramérica como zona de paz.*
- Declararon que *la construcción de una identidad suramericana demanda la articulación de diferentes dimensiones como la económica, política, social, ciudadana, de defensa y seguridad, cultural, entre otras.*
- El Consejo reafirmó *la importancia de la construcción de la ciudadanía suramericana, que se constituye en uno de los objetivos mayores de UNASUR. Asimismo, determina a los Estados Miembros que sigan trabajando sobre las propuestas presentadas durante la Presidencia Pro Tempore de Perú, plasmadas en una Hoja de Ruta, un documento de principios rectores para la elaboración de un informe conceptual sobre ciudadanía suramericana y una matriz comparativa de aportes nacionales.*

Funcionamiento del GTCS

La Argentina asumió en agosto de 2013 la Presidencia Pro Témpore (PPTA) del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana de la UNASUR, con la vocación de trabajar en estrecha colaboración con la PPT de la UNASUR, que ejerce Suriname.

Se da continuidad, de tal modo, a la tarea iniciada por el Perú, que presidió el GTCS desde su creación a través de la Decisión 08/2012. Los avances logrados durante la PPT del Perú,

constituyeron el punto de partida de este nuevo período de trabajo, y estaban integrados por una hoja de ruta o cronograma de tareas que debería desarrollar el grupo, un cuadro de principios rectores y una matriz con los aportes remitidos por las delegaciones, elementos sobre los cuales la PPTA elaboró el primer borrador del informe conceptual.

El primer borrador fue presentado mediante una videoconferencia realizada el 31 de octubre, de la cual participaron los 12 países de la UNASUR. La PPTA señaló que el borrador era el comienzo de un proceso de reflexión y elaboración conjunta, una tarea colectiva que requerirá de sucesivos debates y aportes de todos los países, para madurar y arribar a una conclusión sobre los elementos que deberían dar forma y contenido a la Ciudadanía Suramericana.

La orientación primaria para la elaboración del documento estuvo dada por los lineamientos fijados en los documentos de la UNASUR, muy especialmente por la Dec. 08/2012, por la que se creó el GTCS. Esos lineamientos señalan el objetivo profundo del proceso: construir la ciudadanía y la identidad de la UNASUR, dentro de un proceso flexible gradual y participativo, que tuviera en cuenta los avances ya realizados en los procesos subregionales, pero que con espíritu superador fuera más allá de la sola convergencia. La construcción conceptual de la ciudadanía como conjunción de derechos, identidad y participación es el objeto del documento.

Se partió de los siguientes interrogantes ¿cuál es el concepto de ciudadanía que está implícita en los cimientos de la construcción propuesta por la UNASUR? ¿Cuáles son los elementos que han de componerla? y ¿qué estructura jurídico política ha de sostenerla? El potente impulso dado al objetivo de alcanzar la ciudadanía suramericana, exige definiciones y un diseño claro de sus encuadres, elementos y alcances.

Considerando el rango del modelo de integración que representa la UNASUR, esa construcción debe ir más allá de la necesaria convergencia de los procesos subregionales, explorando y avanzando sobre las demás dimensiones que se identifiquen como componentes de la ciudadanía suramericana, las cuales deberán servir de base al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para formular en 2014 *las propuestas, lineamientos estratégicos y proyectos de acuerdo que sienten las bases de la Ciudadanía Suramericana*.

La ciudadanía suramericana es una ciudadanía referenciada en el espacio territorial ampliado constituida por la UNASUR, que reafirma las ciudadanía nacionales de cada uno de los países que la componen, en la medida en que ser nativos o residentes en cualquier territorio del mapa suramericano, es el fundamento primero de la ciudadanía suramericana.

No existe en consecuencia contraposición entre la *ciudadanía nacional* donde la igualación de derechos ciudadanos entre nacionales y no nacionales se establece sobre la base de su legislación nacional y de los compromisos regionales asumidos por cada uno de los Estados y *la ciudadanía suramericana* que incorporaría nuevos derechos a ser ejercidos por los ciudadanos de todos los países miembros en el marco de la entidad política mayor – la UNASUR – como ampliación de las ciudadanía nacionales.

En el documento se describe el tratamiento brindado a las cuestiones vinculadas a la ciudadanía en los Consejos Sectoriales de la UNASUR en donde es posible identificar objetivos, proyectos y acciones a ser tenidas en cuenta, entre los que se destacan, por ejemplo, los presentados por el Consejo Suramericano de Educación (CSE) sobre un Estudio comparado de los sistemas

educativos en Suramérica y el diagnóstico del estado de Ciudadanía suramericana en Educación en la UNASUR, orientado a la formación de una Agenda Educativa Común.

De los procesos preexistentes se analizó la experiencia suramericana de la CSM y las subregionales del MERCOSUR, la CAN y CARICOM. En el caso de la CSM, por la paridad en la concepción con la UNASUR y por la lógica de la institucionalidad suramericana lo esperable es que se consolide como instancia consultiva de la UNASUR.

Los procesos subregionales tienen avances sustantivos, pero en tanto modelos de integración (Comunidad y Mercado Común) de índole inferior a la Unión, ambos procesos tienen menores alcances que la UNASUR (Unión política y económica). En tal sentido, debe prestarse especial atención al contexto jurídico - institucional en el que cada proceso encuadra esos avances.

La expansión del Acuerdo de Residencia de MERCOSUR y la convergencia que se viene dando en la materia con la CAN, muestra una evolución positiva en lo que al plano migratorio se refiere, dato fundamental para el trabajo del Grupo, aún cuando deba llevarse mucho más allá de lo recorrido.

En tal sentido, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, debería ser reconocido como una piedra basal del proceso, y, dada la naturaleza política de la UNASUR, se debería redoblar la manifestación de voluntad encaminada a promover la adhesión de todos los países de la región y a la plena implementación de sus disposiciones, en especial en lo referente al Artículo 9 del Acuerdo, titulado “Derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias”, en el cual están acordados objetivos de importancia central, que van mucho más allá del ingreso y permanencia e involucran múltiples organismos e instancias en su cumplimiento.

Pero también hay importantes logros – tanto en la CAN como en MERCOSUR- en otras dimensiones sociales, como son las de educación, cultura, salud, trabajo etc.

Respecto al interrogante acerca de qué noción de ciudadanía correspondería al proceso de integración suramericano de la UNASUR, del trabajo del GTCS surge una concepción de la ciudadanía suramericana que trasciende el fundamental repertorio de derechos y obligaciones, para contemplar también un proceso de identidad (identificación) o de reconocimiento de un sentido de pertenencia común. La identidad se define en parte por lo que ya somos y en parte por lo que proyectamos ser como Región. Suramérica ha pasado de ser una referencia geográfica, a ser un espacio político. El establecimiento de una ciudadanía suramericana es simultánea y condición necesaria para el desarrollo de una identidad suramericana, que contribuiría a la consolidación y profundización del proceso de integración regional.

Dicha ciudadanía sería un concepto en evolución, que partiría de la dimensión migratoria y de los avances realizados en la facilitación de la circulación, para ir incorporando progresivamente nuevas dimensiones, hasta alcanzar su último componente, que sería la identidad o sentido de pertenencia regional. Es decir que la construcción de la identidad regional debería evolucionar asociada al proceso participativo de expansión de derechos en el espacio regional, propio de la construcción de la ciudadanía regional.

Una definición preliminar de la “ciudadanía suramericana” podría ser la siguiente:

La ciudadanía suramericana es la condición que ostentan todos los ciudadanos y ciudadanas de los Países Miembros de la UNASUR, por la cual les asiste, en el marco del respeto irrestricto de los derechos humanos, el derecho a la libre movilidad dentro de la región, a establecerse en cualquier Estado Parte del territorio suramericano, a la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas en cualquiera de los países, a petitionar ante los organismos pertinentes de la UNASUR, a la participación social, cultural y política, a la diversidad y a recurrir a las instancias que a tal fin se creen en el ámbito de la UNASUR para la reivindicación de esos derechos, cuando no le sean reconocidos o para defenderlos cuando les fueren conculcados.

La promoción, consolidación y pleno ejercicio de dichos derechos, asociada a la vigencia de normas y valores colectivos en la región, es la base de una sociedad regional inclusiva e igualitaria, y componente necesario para alcanzar una identidad y sentido de pertenencia regional.

La identidad nacional y la identidad regional no son mutuamente excluyentes, ni sustitutivas. Por el contrario, esta última presupone la existencia de la identidad nacional, y ambas se refuerzan mutuamente. Desde la perspectiva del ciudadano suramericano, en tanto sujeto de derechos, su identidad estaría dada por la percepción de que, en tanto nacional de uno de los Estados regionales, es más próximo al resto de los ciudadanos suramericanos que a los que no pertenecen a la región. Permitiría además, que los ciudadanos se sientan parte y hagan propio el proyecto que representa Suramérica y la UNASUR. Esto es viable en un modelo de integración superior, como es la UNASUR, permitiendo la emergencia de un nuevo sujeto: el ciudadano suramericano.

En cuanto a los valores alrededor de los cuales pueda comenzarse la definición de una identidad propia e instalarse el concepto de “Suramérica” como región con rasgos propios, la Declaración de Cusco, del 8 de diciembre de 2004, es un antecedente clave. De ella surgen los fundamentos políticos, valores comunes y las raíces de la entonces Comunidad Suramericana: la concepción sobre el desarrollo no desvinculado de lo social, la paz como valor, la gobernabilidad sustentada en la participación ciudadana como garante de la transparencia en los asuntos públicos. El sistema republicano, la democracia, los derechos humanos, la solidaridad, el respeto a la diversidad, la no discriminación y la solución pacífica de las controversias, son valores que están en los cimientos de la UNASUR. Las propias políticas públicas de inclusión, entre otras las que en materia de migraciones y movilidad humana viene construyendo Suramérica, son una expresión alternativa, que también constituyen un sello identitario frente a aquellas generadas por otros bloques y países.

En esta etapa preliminar, se han sugerido las siguientes líneas de acción:

- Ampliación de acceso a derechos:

- Eliminación de políticas que limiten el acceso a derechos, en especial la facilitación de la regularización migratoria.
- Establecimiento de políticas destinadas a combatir expresiones racistas y xenófobas, consideradas como un obstáculo a la integración regional.
- Eliminación progresiva de medidas que obstaculizan la libre movilidad, como las multas a personas que se encuentren en situación migratoria irregular.

- Derechos de participación en las instancias que establezca la UNASUR.
- Derecho a recurrir a instancias jurisdiccionales regionales.
- Ampliación de derechos políticos.
- Medidas tendientes a la libre movilidad fronteriza.
- Especial atención a las zonas de integración fronterizas, que constituyen espacios claves de vinculaciones culturales, sociales, económicas y políticas.

- Medidas de identificación con la región

- Adopción de documentación común suramericana.
- Establecimiento de canales de preferencia para los ciudadanos regionales y residentes en los aeropuertos, puertos y salidas terrestres.
- Convergencia y ampliación de mecanismos de cooperación consular regional.
- Promoción de programas de movilidad académica regional, para fortalecer la formación de una ciudadanía e identidad regional.
- Especial atención al mundo indígena suramericano y a las minorías.
- Política regional en materia de integración idiomática.
- Agenda Educativa Común.
- Consolidación de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como instancia consultiva de la UNASUR.

Próximos pasos del GTCS

El próximo 3 de diciembre, en los márgenes de la XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones, el GTCS tendrá un espacio de dos horas para mantener una primera reunión presencial, en la cual se continuará con la discusión del documento borrador. La delegación argentina propondrá incluir un párrafo en el acta de la reunión promoviendo que los países miembros establezcan canales de información y consulta con la ciudadanía, a fin que la misma pueda proponer recomendaciones y propuestas sobre el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana.