



Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana

Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS)

INDICE

Introducción.....	2
1. Antecedentes.....	2
1.1. El Tratado Constitutivo de la UNASUR.....	2
1.2. Creación del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana.....	3
1.3. Antecedentes de la ciudadanía suramericana en el marco de la UNASUR.....	4
1.4. El tratamiento de la ciudadanía en los Consejos Sectoriales de la UNASUR.....	5
1.5. Consideraciones preliminares.....	8
1.6. La ciudadanía y la institucionalidad de la UNASUR.....	9
2. Resumen ejecutivo de las experiencias preexistentes en la Región.....	10
2.1. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR).....	10
2.2. La Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	10
2.3. La Comunidad del Caribe (CARICOM).....	11
2.4. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM).....	11
3. Conclusiones.....	12
4. Lineamientos estratégicos.....	14

Introducción

Tomando en cuenta la firme decisión política y el mandato de los países miembros de la UNASUR de construir la ciudadanía suramericana, este documento se ha estructurado a partir de los antecedentes del tratamiento de esta temática en la propia UNASUR, incluyendo los relativos a la creación y descripción del mandato del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (en adelante, GTCS), así como el tratamiento del tema en los Consejos Sectoriales de la Unión. Continúa con la descripción de las experiencias subregionales (CSM, MERCOSUR, CAN y CARICOM), para arribar, en esta etapa preliminar, a una primera aproximación al concepto de ciudadanía subyacente en los antecedentes descritos, que permita facilitar su consideración. En consecuencia, este documento es el preámbulo de una construcción que se debe ir edificando sobre la base del debate y desarrollo colectivo en el seno del GTCS.

El instrumento en elaboración explora, desde el punto de vista conceptual, los componentes que deberían dar contenido y forma al concepto de ciudadanía suramericana que corresponde al modelo y nivel de integración que se plantea alcanzar, componentes que deben incluir y, por estricta lógica, superar lo ya conseguido.

1. Antecedentes

1.1. 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.

1.2. Creación del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana

Con tal finalidad la UNASUR 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 respecto 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.*

1.3. Antecedentes de la ciudadanía suramericana en el marco de la UNASUR

Existen varias declaraciones en las cuales se expresa la voluntad política de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de construir la ciudadanía suramericana. En primer lugar, la Declaración de Ayacucho de la III Cumbre Presidencial Sudamericana adoptada el 9 de diciembre de 2004, constituye uno de los primeros antecedentes relevantes en el marco de la UNASUR.

En la Declaración de Cochabamba, adoptada el 9 de diciembre de 2006 se establece como un objetivo de la integración sudamericana, *la ciudadanía suramericana que permita alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros.*

En el *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur* (Cochabamba, 9 de diciembre de 2006), la migración se considera una oportunidad para la construcción integral de la Comunidad Suramericana de Naciones. Este documento propone entre los objetivos de la integración, la promoción de una política migratoria suramericana que asegure la libre circulación de las personas, teniendo como base el respeto a los derechos humanos, que promuevan la plena integración de los migrantes en los países de destino. En este marco, se reconoce como el primer paso para la libre circulación en el ámbito suramericano, el acuerdo para exención de visas y pasaportes y el acuerdo que reconoce el plazo de 90 días para turistas, adoptado por el MERCOSUR, firmado por los Cancilleres de la Comunidad en Santiago en noviembre 2006.

El documento *Integración educativa sudamericana* adoptado en esa misma reunión, encomienda a la Comisión de Altos Funcionarios que, a través de un Grupo de Trabajo, formulen un plan de integración educativa en el que se aborden, entre otros temas, la acreditación suramericana de los estudios universitarios y de bachillerato; la homologación progresiva de los programas educativos; y el establecimiento de una Beca Suramericana de intercambio.

Como se puede observar, la integración plena planteada por la UNASUR tiene, entre sus muchos objetivos, el de construir la ciudadanía suramericana. Una ciudadanía que se refiere al espacio ampliado constituido por los países que la componen, reafirmando al mismo tiempo las ciudadanías nacionales de cada uno de ellos, en la medida en que ser nativos o residentes en cualquier territorio del mapa suramericano, es el fundamento primario de la ciudadanía suramericana.

No existe contraposición inicial o primaria entre la ciudadanía nacional y la ciudadanía suramericana. En la primera – ciudadanía nacional – la igualación de derechos ciudadanos entre nacionales y no nacionales se establece sobre la base de los compromisos regionales asumidos por cada uno de los Estados y su legislación nacional.

La segunda – ciudadanía suramericana – es una ampliación, no sustitutiva, de la primera, en la cual todos los ciudadanos de los Estados Parte, incorporarían de manera gradual, flexible y progresiva nuevos derechos a ser ejercidos en el marco de la entidad política mayor – la UNASUR – como ampliación de las ciudadanías nacionales.

En ese marco los Estados Miembros de la Unión harán todo lo que esté a su alcance, en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos y técnicos, para conferir y garantizar dichos derechos a la brevedad posible.

Como ejemplos ilustrativos, podemos mencionar la participación ciudadana en la formulación de la agenda de la UNASUR; el seguimiento de la implementación y cumplimiento de sus decisiones, de acuerdo a las Directrices de funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de la Unión, entre otros. Estos derechos nacen de una decisión política de los Estados que componen la UNASUR, de conformar una unión política, social, económica y cultural para la integración de sus países y poblaciones.

1.4. El tratamiento de la ciudadanía en los Consejos Sectoriales de la UNASUR

Es importante que el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana se vea fortalecido por el trabajo transversal con los 12 Consejos Ministeriales y Sectoriales y de todas las instancias permanentes, que constituyen una parte central del desarrollo institucional de la UNASUR. Algunos de ellos plantean objetivos y acciones que deben ser considerados en los cometidos del GTCS.

El **Consejo Suramericano de Educación (CSE)** aprobó¹ el proyecto del Fondo de Iniciativas Comunes “Diagnóstico del Estado de la situación de la Ciudadanía Suramericana en educación de los Estados Miembros de la UNASUR”, iniciativa del Perú, que se encuentra en la etapa de pre-ejecución. Luego se dará inicio a la elaboración de un documento base que proporcione elementos para la formulación de una Agenda

¹ I Reunión del Consejo Suramericano de Educación, a nivel ministerial, llevada a cabo en Lima, el 31 de mayo de 2013.

Educativa Común o un Plan de Acción sobre ciudadanía suramericana a fin de promover la integración regional.

El análisis se enfocará en la noción común sobre ciudadanía suramericana presente en las currícula y prácticas pedagógicas de la educación básica en los países miembros de UNASUR, a fin de proponer pautas para la construcción de una ciudadanía suramericana desde la escuela. Es decir, se desarrollará el concepto de ciudadanía suramericana en educación, con énfasis en la identidad regional a través de las currícula, historia y conocimientos comunes. El proyecto contempla generar espacios participativos de diálogo y reflexión para consolidar una noción común acerca de lo que debería ser la ciudadanía suramericana en el marco de los sistemas educativos.

El CSE contempla la construcción de una ciudadanía suramericana en su Plan Operativo Quinquenal² a través de tres ejes integradores (Calidad y Equidad; Ciudadanía y Derecho; e Integración Social y Regional), con objetivos específicos en cada uno de ellos. El objetivo específico 4.1.2, correspondiente al Eje Integrador sobre Calidad y Equidad, plantea “Discutir y consensuar criterios que permitan el desarrollo de instrumentos para una evaluación que tome en cuenta los valores, la intra e interculturalidad y la construcción de ciudadanía”. Propone el diseño de instrumentos de evaluación, medición y recolección de datos sobre la implementación de políticas, programas y proyectos de intra, interculturalidad y plurilingüismo.

El Eje Integrador sobre Ciudadanía y Derechos presenta varios objetivos específicos vinculados a la construcción de la ciudadanía suramericana. El objetivo específico 7.1.1 propone desarrollar un Foro Virtual Permanente, Seminarios y publicaciones para buscar puntos comunes sobre ciudadanía y cómo abordarla.

El objetivo específico 7.1.2 “Desarrollar estudios comparativos de (a) marcos legales y (b) las currículas sobre ciudadanía, democracia y DDHH”, prevé la elaboración de un estudio comparativo de currículas de la región acerca de los temas de ciudadanía, democracia y derechos humanos. Asimismo, se efectuará un intercambio de experiencias en la definición de los estándares de aprendizaje de áreas curriculares, aspectos relacionados a la ciudadanía, democracia y derechos. Se llevará a cabo también un análisis comparativo de políticas de acción afirmativa para el acceso a la educación.

El objetivo específico 7.1.3 se remite a la elaboración de una estrategia de producción de conocimiento sobre ciudadanía, democracia y DDHH promoviendo la participación de la comunidad educativa para la definición de conceptos.

El objetivo específico 7.1.4 busca definir núcleos de aprendizaje prioritario (NAP) regionales sobre ciudadanía, democracia y DDHH a través de un diagnóstico a nivel regional. Vinculado ello, el objetivo específico 7.2.1 plantea el intercambio de experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la capacitación docente para la aplicación en el aula de los NAP en ciudadanía, democracia y DDHH.

El objetivo específico 7.2.2, plantea “Elaborar materiales para el desarrollo de los temas de ciudadanía, democracia y DDHH dirigidos a la comunidad educativa haciendo uso de

² Versión del Plan Operativo Quinquenal aprobado en la I Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSE (Lima, 13 y 14 de marzo de 2014).

distintos medios y formas (incluyendo TIC)", a través de la organización de un programa de capacitación semipresencial para profesionales de la educación de UNASUR.

El **Consejo de Cultura de la UNASUR** elaboró un Plan de Acción 2013 -2014 en relación con a) la armonización de los avances de los países en torno a la promoción de sus industrias culturales, Ej: recopilación y difusión de propuestas musicales que fusionen los ritmos del país de origen con otros géneros y estilos de otros países) b) promover el reconocimiento positivo de la Diversidad Cultural ej: fortalecer y armonizar la política pública intercultural, c) producir y compartir contenidos culturales para la televisión Ej: proyecto Sur d) promover las políticas culturales vinculadas a las artes y a la creación Ej: intercambio y cooperación dentro del arte contemporáneo.

Estos objetivos generales, tienen elementos ya en ejecución que hacen a la ciudadanía suramericana, especialmente al componente vinculado a la identidad y los actos de identificación como Región

El **Consejo de Desarrollo Social** hace sus aportes a partir de la Agenda de Acciones Sociales Prioritarias. En el Estatuto de este Consejo se han fijado objetivos compartidos por los países miembros de la UNASUR, con indicadores y resultados identificables que los acompañen y sirvan para evaluarlos. Uno de esos objetivos está destinado a "la erradicación de la pobreza, vulnerabilidad, exclusión y a romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad"³ y otro, muy cerca de los perseguidos por este Grupo, considerar a *"las personas como sujetos de derechos y protagonistas corresponsables de los procesos sociales, políticos y económicos de nuestras naciones, aportando a la construcción de una identidad y ciudadanía suramericanas"*.

En el Plan de Acción 2013-2014 del **Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación** (COSUCTI) se han establecido objetivos que también deben ser tenidos en cuenta por el GTCS, como por ejemplo la que *establece que "la ciencia, la tecnología y la innovación deben promover el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía de cada Estado, con la finalidad de reducir las brechas de desarrollo existentes en la región, la promoción del conocimiento científico - tecnológico de libre acceso respetando los derechos de propiedad intelectual. Asimismo, se debe fomentar la movilidad de recursos humanos, procesos y productos que faciliten la ejecución de programas y proyectos en actividades científicas y tecnológicas"*.

El **Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional** ha adoptado un Plan de Acción 2013 – 2017, cuyas líneas de acción principales en materia de **justicia** son: fomentar servicios de asistencia jurídica integral y gratuita especialmente para los sectores vulnerables; fomentar la cultura de la no violencia; promover estándares mínimos de asesoramiento jurídico y de traslado de condenados a nacionales de los Estados Miembros que se encuentren procesados o condenados en otro Estado Miembro; intercambiar experiencias acerca de políticas migratorias implementadas respecto de extranjeros intra y extra UNASUR; democratizar y garantizar el acceso igualitario a la justicia, fortaleciendo los mecanismos de acercamiento a la ciudadanía; formulación de políticas de justicia con perspectiva de derechos humanos; etc.

³ Declaración de 28 de julio: Compromiso de la UNASUR contra las desigualdades.

Otros proyectos son iniciativa del Consejo Suramericanos de Salud (Grupo de Acceso Universal a Medicamentos), del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (fortalecimiento de los pasos de frontera), y Cultura (CSC).

Por su parte, el 30 de agosto de 2013, en el marco de la VII Cumbre de la UNASUR en Paramaribo, Suriname, se aprobó la creación del Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de la UNASUR. Según su acta de creación, su “objetivo es promover la transversalización de los derechos humanos en UNASUR a través de la promoción y articulación de acciones que generen un impacto positivo en el pleno goce y ejercicio de estos derechos en los Estados de la Unión.”

Se estimó conveniente en el GTCS coordinar con los Consejos Suramericanos de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, para promover la movilidad académica y utilizarla como un indicador de identidad suramericana.

1.5. Consideraciones preliminares

La UNASUR es un modelo superior de integración, que se plantea como una unión política y económica, y que por la lógica maduración política de los procesos de integración en la Región, invoca a la *identidad suramericana* como un elemento constitutivo y constituyente de la ciudadanía.

Un análisis preliminar de lo hasta aquí dicho, nos permite observar que en los documentos fundamentales citados, subyace la convicción de que la identidad suramericana debe ser consolidada para contribuir a la efectiva construcción de una ciudadanía suramericana, lo cual constituye uno de los objetivos mayores de la UNASUR.

El proceso de construcción de una identidad y ciudadanía suramericanas debe ser innovador, e ir más allá de la imprescindible convergencia de los procesos subregionales en la materia. Dicho proceso comienza en la dimensión migratoria, como se ha acordado, pero debe además explorar y avanzar en las demás dimensiones que se identifiquen como prioritarias, tomándose en cuenta, entre otros, los avances registrados a nivel subregional y en las diferentes instancias permanentes de la UNASUR, así como la normatividad interna de cada Estado, que determina el carácter de flexibilidad, gradualidad y progresividad del proceso, constituido por la conjunción de *derechos, identidad y participación*.

Este documento conceptual es la herramienta de exploración para determinar cuáles son las demás dimensiones prioritarias que la UNASUR deberá abordar para arribar a sus objetivos fundamentales, sobre cuya base, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, deberá presentar en 2014 *las propuestas, lineamientos estratégicos y proyectos de acuerdo que sienten las bases de la Ciudadanía Suramericana*.

1.6. La ciudadanía y la institucionalidad de la UNASUR

La construcción de la ciudadanía regional tiene expresión y avances muy concretos y relevantes en los dos principales procesos subregionales de integración, la CAN y el MERCOSUR, traducido en un proceso de otorgamiento igualitario y de generalización gradual de derechos.

Si bien los avances son sustantivos, aún deben superarse limitaciones que tienen que ver con la concepción de ciudadanía posible de aplicar en cada modelo y en cada estructura institucional. En tal sentido, debe prestarse especial atención al contexto jurídico - institucional en el que cada proceso encuadra esos avances. 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).

Existe una decidida voluntad política de los países de Suramérica de llevar adelante la integración regional, profundizando aquellos aspectos vinculados al desarrollo económico integrado, complementario y sustentable. También es muy fuerte la reafirmación de aquellas dimensiones relacionadas con los estándares de bienestar social de sus ciudadanos y con el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

En el objetivo de alcanzar una ciudadanía suramericana que plantea la UNASUR, los primeros interrogantes son: ¿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

El entramado institucional de la UNASUR está aún en construcción, habiéndose conformado ya las Reuniones Ministeriales Sectoriales; los Consejos de Nivel Ministerial y Sectorial así como diversos Grupos de Trabajo. Su Tratado Constitutivo prevé el desarrollo institucional requerido para el cumplimiento de los mandatos de los órganos competentes.

Un modelo de integración superior como es una Unión Política implica desde un punto de vista conceptual la puesta en funcionamiento de órganos, organismos e instancias que garanticen que cada derecho ciudadano pueda ser reivindicado ante ellos.

Tomando en cuenta las características del proceso de construcción de la ciudadanía suramericana, sería recomendable el análisis y debate sobre la institucionalidad regional que garantice, más allá de las instancias nacionales el ejercicio y defensa de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos suramericanos en la UNASUR.

2. Resumen ejecutivo de las experiencias preexistentes en la Región

De acuerdo al mandato del GTCS corresponderá identificar a continuación los elementos que tanto a nivel regional y subregional, constituyan antecedentes que deban ser tenidos en cuenta en este análisis, tanto en lo que respecta a la ampliación de derechos fundamentales, como a dimensiones que se estimen igualmente prioritarias. Con tal finalidad se incluye a continuación un resumen ejecutivo de los mismos, que se encuentra desarrollado in extenso en el Anexo N° 1.

2.1. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

La cuestión de la libre movilidad se ha venido desarrollando en el marco del MERCOSUR Ampliado y ha registrado sus mayores avances a través del Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados Parte y Asociados a la fecha vigente en nueve de los doce países de América del Sur. Este Acuerdo concede el derecho a residir a cualquier nacional de los Estados Partes y Asociados en el territorio de cualquiera de los otros, por aplicación del único criterio de su nacionalidad y la presentación de requisitos mínimos. Al mismo tiempo, enuncia los derechos civiles, económicos y sociales de los que gozarán los nacionales de los Estados Parte, involucrando por lo tanto no solo a las áreas vinculadas con lo estrictamente migratorio sino a muchas otras vinculadas a los derechos enumerados.

Dicho acuerdo ha permitido también el logro de importantes avances en otras áreas de integración, tales como educación, salud, desarrollo social y trata y tráfico de personas.

La extensión progresiva del Acuerdo sobre Residencia en los países suramericanos, brinda una sólida base al proceso de construcción de la ciudadanía suramericana. Tomando en consideración la trascendencia de este Acuerdo, se lo incluye como Anexo II.

2.2. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Los Países Miembros de la Comunidad Andina (CAN) han aprobado un marco normativo (Decisiones) tendiente a facilitar los procesos migratorios de los ciudadanos andinos y a proteger sus derechos. Con el objetivo de ir acentuando las bases para el sentido de pertenencia y promoción de la ciudadanía andina, consideraron conveniente trabajar el componente migratorio para la integración de los Países Miembros.

Las decisiones comunitarias de la CAN en materia migratoria se pueden agrupar en tres ejes:

a) Primer Eje: Facilitación de la circulación y control migratorio en el espacio intracomunitario:

- b) Segundo Eje: Facilitación de la migración laboral en el espacio intracomunitario:
- c) Tercer Eje: Protección y Asistencia consular de los ciudadanos andinos en terceros países.

Cabe destacar que, en los últimos meses, los países miembros de la Comunidad Andina han registrado una serie de avances que facilitan el proceso de construcción de la ciudadanía regional, en la medida en que el proyecto de “Estatuto Migratorio Andino”, actualmente en discusión, posibilita una importante convergencia entre las normas de la CAN y del MERCOSUR.

2.3. La Comunidad del Caribe (CARICOM)

Dos de los países miembros de la UNASUR, Guyana y Suriname, son miembros fundadores de la Comunidad del Caribe (CARICOM). El Tratado Revisado de Chaguaramas (2001) contiene disposiciones para el establecimiento de un Mercado Común. De acuerdo a sus regulaciones, los Estados deben facilitar la libre movilidad de sus nacionales, asociada a la provisión de servicios. El art. 45 establece el objetivo de lograr la libre movilidad, tanto desde la perspectiva de los mercados de trabajo, como desde las facilidades de viaje.

No existen en la actualidad derechos relativos a la libre movilidad para propósitos de residencia, naturalización o ciudadanía. Si los nacionales de un Estado Parte de CARICOM desean residir en otro Estado Parte, deben solicitar dicho trato de acuerdo a las leyes de cada país.

El ingreso de nacionales de un Estado Parte de CARICOM al territorio de los demás Estados Parte, se facilita a través de canales de inmigración denominados “Ciudadanos, Residentes y Nacionales de CARICOM”.

Los Estados Parte han acordado el otorgamiento de pasaportes CARICOM, con un formato acordado como símbolo de regionalismo.

2.4. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) es el foro de diálogo y consenso político de la Región en materia de movilidad humana y ejerce un rol de modelador de las posiciones que la región sustenta en los diferentes foros internacionales y frente a otros bloques y países.

La CSM ha realizado numerosos pronunciamientos sobre la ciudadanía suramericana durante los últimos años, uno de cuyos componentes es la libre movilidad de las personas.

La *Declaración de Principios y Lineamientos Estratégicos* (Cochabamba, 2010), señaló la importancia de *avanzar de manera gradual pero decidida, a través del diálogo y la cooperación multilateral, hacia una integración regional fundamentada en la libre movilidad para la construcción de la ciudadanía suramericana.*

En la Declaración de Brasilia (2011), los países se comprometieron a realizar esfuerzos con vistas a la consolidación de la identidad y la construcción de la ciudadanía suramericana mediante un abordaje integral. Asimismo, la Declaración recomendó a la UNASUR que adopte medidas para facilitar la emisión y aceptación directa, en el territorio de cada país, de los documentos de registro civil y certificados de antecedentes personales emitidos por sus respectivos agentes consulares, debidamente acreditados. Se reiteró, además, el interés en que la CSM fuese incorporada a la estructura de la UNASUR como “instancia institucional” para el adecuado tratamiento de la cooperación en materia migratoria en los países suramericanos.

En la Declaración de Santiago (2012), la CSM ratificó que *la libre movilidad humana en la región es uno de los elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía suramericana*, y en ese sentido, destacó que una estrecha coordinación entre la CSM y la UNASUR sería de extrema importancia para el avance de la cuestión en la esfera regional. Asimismo, señaló la trascendencia que la ampliación de la *participación política tiene en la construcción de la ciudadanía suramericana.*

En su Declaración de Buenos Aires (2013), la CSM afirmó haber *consolidado un conjunto de principios que se han constituido en un rasgo de identidad de Suramérica, en relación con las políticas públicas de movilidad humana internacional.*

En relación a lo acordado en las citadas Declaraciones, la PPT de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones remitió a la UNASUR una solicitud para adquirir la categoría de instancia consultiva. El GTCS reconoce la necesidad de debatir acerca de ésta solicitud.

3. Conclusiones

En el trabajo del GTCS se ha manifestado 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.

Partimos de la certeza de que la identidad se define fundamentalmente por lo que ya somos, lo que proyectamos ser como Región y por la forma cómo nos posicionamos frente a terceros países y regiones. En los últimos años, Suramérica ha pasado de ser una referencia geográfica, a ser un espacio de integración regional con 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.

El establecimiento de una ciudadanía suramericana contribuirá a la consolidación de una identidad suramericana y a la profundización del proceso de integración y unión regional. Ambas concepciones se reconstruyen, complementan y retroalimentan constantemente.

La ciudadanía constituye un concepto dinámico, que parte de la dimensión migratoria y de los avances realizados en los diversos ámbitos de la movilidad humana, para ir incorporando sucesivamente nuevas dimensiones. Es decir que la construcción de la identidad regional debe evolucionar asociada al proceso participativo de ampliación progresiva de derechos en el espacio regional.

El sentido de pertenencia regional está basado, en consecuencia, en la identificación de los ciudadanos y ciudadanas con los valores, normas e instituciones consensuados en el proceso de integración y unión, a través de la participación, y en la aceptación, goce y ejercicio individual y colectivo de los derechos consagrados en beneficio de todos y todas los ciudadanos y ciudadanas de la región, sin exclusiones. Esta aceptación de valores compartidos conlleva la construcción de un sentido de solidaridad regional y debe tener efectos positivos sobre la convivencia, en la medida en que implicaría una mayor cohesión, empatía y confianza mutua entre aquellos que se saben y reconocen como iguales en el acceso a derechos en la región.

No se puede concebir la integración suramericana sin el elemento fundamental de la solidaridad entre los pueblos y los estados miembros. Uno de los aspectos en los que es necesario trabajar con una visión solidaria de la integración es la relación de la UNASUR frente a terceros países y regiones y formas de conseguir condiciones similares de movilidad humana para todos los países miembros de UNASUR. Se considera conveniente impulsar proyectos de UNASUR con terceros países o bloques de países en beneficio de los ciudadanos de los países miembros de UNASUR en áreas como la seguridad social, salud y educación.

Igualmente, un elemento importante a considerar en este marco es la situación de los ciudadanos de países miembros solicitantes de refugio en otros países de la región.

La identidad regional deberá desarrollarse por medio de la profundización de la interculturalidad, el respeto irrestricto a la diversidad cultural de los pueblos y el conocimiento mutuo entre los nacionales de la región, con el objetivo de fortalecer la unión suramericana.

El proceso requiere la eliminación sostenida de las falsas imágenes, estigmas y estereotipos que puedan existir y que atenten contra el Proyecto de construcción gradual y flexible de ciudadanía suramericana. La diversidad no debe constituir un obstáculo, sino una oportunidad.

En cuanto a los derechos, se entiende que la convergencia de las iniciativas de integración, debe implicar el reconocimiento del patrimonio o acervo histórico de los procesos subregionales: CAN y MERCOSUR, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, de acuerdo a la adopción y participación de los países miembros. En especial, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, debería ser reconocido como una piedra basal del proceso, y, dada la naturaleza política de la UNASUR, se deberían

impulsar manifestaciones de voluntad, encaminadas a promover la adhesión de todos los países de la región y a la implementación de sus disposiciones.

Se propone la siguiente aproximación a la definición de la ciudadanía suramericana:

- La ciudadanía suramericana es la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanía nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR.

Los ciudadanos y ciudadanas suramericanos, en el marco de los ordenamientos jurídicos de la UNASUR y de los Estados miembros tienen, entre otros, el derecho a:

- La libre movilidad y residencia dentro de la región.
- La consecución de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas en cualquiera de los países.
- La protección y defensa de sus derechos contra el racismo, la xenofobia y la discriminación y el abuso de autoridad, así como contra la criminalización por su calidad de migrantes.
- La convivencia, la inclusión sociolaboral, la participación ciudadana y la integración.
- Peticionar ante los organismos que a tal fin formen parte de la estructura institucional de la UNASUR para el reconocimiento, reivindicación y defensa de estos derechos, en cualquier circunstancia que así lo amerite.

Todos estos derechos se garantizarán sin ningún tipo de discriminación a los ciudadanos y ciudadanas de los países miembros de UNASUR en cualquier territorio de la región suramericana.

4. Lineamientos estratégicos

Los lineamientos estratégicos están divididos en dos grupos, el de ampliación de acceso a derechos y el de iniciativas de identificación con la región. En algunos de los lineamientos estratégicos se identifican cursos de acción puntuales a modo de ejemplo. El tratamiento de estos lineamientos estratégicos deberá realizarse de manera transversal y articulada con los diferentes Consejos Sectoriales y otras instancias de UNASUR.

- Ampliación de acceso a derechos:

- Avance con mayor énfasis en la eliminación de políticas y prácticas que limiten el acceso a derechos, en especial la facilitación de la regularización migratoria (v.g. requisito de certificado médico).
- Establecimiento de políticas destinadas a combatir expresiones discriminatorias, racistas y xenófobas, consideradas como un obstáculo a la integración regional.
- Avance con mayor énfasis en la eliminación progresiva de medidas que obstaculizan la libre movilidad humana en la región.
- Avance en la participación ciudadana en las instancias de UNASUR.
- Adopción de medidas a fin de asegurar a los ciudadanos suramericanos el goce de los derechos establecidos en el marco del ordenamiento jurídico de UNASUR.
- Prestar especial atención a las áreas fronterizas que constituyen espacios claves de vinculaciones culturales, sociales, económicas y políticas.
- Coordinación y promoción de posiciones de la UNASUR en materia de movilidad humana en los Foros multilaterales.

- Iniciativas de identificación con la región

- Adopción de documentación común suramericana (v.g. el pasaporte suramericano).
- Establecimiento de canales de preferencia para los ciudadanos suramericanos en los aeropuertos, puertos y salidas terrestres"
- Establecimiento de posiciones y acciones regionales comunes ante terceros países y bloques regionales en materia de defensa de los derechos de los migrantes suramericanos y evaluación de iniciativas comunes que faciliten su movilidad.
- Convergencia y ampliación de mecanismos de cooperación consular regional.
- Promoción de programas de becas y movilidad académica regional para fortalecer la formación de una ciudadanía e identidad regional.
- Visibilización y valoración de la diversidad cultural y el aporte de los pueblos indígenas suramericanos, afrodescendientes y comunidades étnicas al proceso de UNASUR.
- Especial atención a las minorías y personas en condición de vulnerabilidad.
- Política regional en materia de integración idiomática y lenguas originarias.
- Generación de una agenda educativa común con contenidos que promuevan un conocimiento más profundo de las realidades regionales, desde una perspectiva de interculturalidad, dirigida a fortalecer la ciudadanía e identidad suramericanas.
- Establecimiento de redes académicas y agendas de investigación multidisciplinares conjuntas, con énfasis en las ciencias sociales, históricas y culturales, desarrolladas desde la perspectiva regional.
- Desarrollo de cátedras sobre proceso de UNASUR.
- Establecimiento de un calendario de conmemoraciones regionales, incluyendo la fecha de creación de la UNASUR (a ser definida por las autoridades), y que dichas celebraciones constituyan espacios de participación y reflexión colectiva sobre el desarrollo de la integración suramericana.
- Adopción participativa de una canción regional.

