

Ciudadanos del sur. La ciudadanía suramericana en el proceso de integración regional

ERICK TEJADA SÁNCHEZ*

Universidad Nacional de San Agustín

tslqmi@yahoo.es

RESUMEN

El artículo plantea, en una primera parte, una aproximación conceptual preliminar a la construcción de la ciudadanía suramericana, tarea emprendida desde hace algunos años por los Estados de la región en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). A continuación, se propone un análisis más detallado acerca de las condiciones del surgimiento y eventual desarrollo de este proyecto de ampliación de las ciudadanía nacionales al ámbito regional, en diálogo con sus posibles implicancias para la continuidad, profundización y vitalidad del proceso de integración suramericano.

Palabras clave: ciudadanía suramericana, ciudadanía ampliada, integración regional, UNASUR.

Citizens of the south. South American citizenship in the process of regional integration.

ABSTRACT

The article first outlines a preliminary conceptual approach of the construction of South American citizenship, a task performed for some years now by the States of the region that are part of the Union of South American Nations (UNASUR). Next, a more detailed analysis regarding the conditions for the upbringing and eventual development of this project, based on the extension of national citizenships to the regional spectrum, as well as the possible implications for the continuity, deeper understanding and vitality of said process of South American integration is proposed.

Key words: South American Citizenship, Broaden Citizenship, Regional Integration, UNASUR.

* Sociólogo por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Magíster en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú.

En diciembre de 2014 se inauguró en Quito un magnífico edificio, diseñado por el audaz arquitecto Diego Guayasamín, destinado a albergar la nueva sede de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Durante las reuniones de trabajo celebradas en esa ocasión, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno del organismo, entre otros quehaceres, acogió el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana, previamente aprobado por las Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión, y dio la instrucción adicional al Grupo de Trabajo correspondiente de avanzar en la dirección trazada por el informe. A su vez, el flamante Secretario General de la Unión, el expresidente colombiano Ernesto Samper, incluyó como parte de su paquete de iniciativas el impulso al desarrollo de la ciudadanía regional y planteó inclusive la eventual creación de un pasaporte suramericano.

Enmarcada en una etapa todavía preliminar del proceso de construcción de la ciudadanía suramericana, la redacción del Informe Conceptual de UNASUR despeja, en cierta medida, algunas de las principales incertidumbres que desde un inicio rondaron al proyecto de una ciudadanía regional en Suramérica. Este artículo se propone, por un lado, complementar el esclarecimiento conceptual del proyecto de una ciudadanía ampliada al ámbito suramericano. Y por el otro, acaso principalmente, ensayar una interpretación de las condiciones del surgimiento y eventual concretización de una ciudadanía suramericana, así como de sus posibles implicancias para el proceso de integración regional en torno a la UNASUR.

I. DE LAS CIUDADANÍAS NACIONALES A LA CIUDADANÍA REGIONAL

a) Nacionalidad y ciudadanía

El punto de partida para el surgimiento de los proyectos de ampliación de ciudadanía, tales como las ciudadanías regionales y entre ellas la ciudadanía suramericana, tiene que ver con la permanencia en el territorio de los Estados de personas que son ciudadanos nacionales de otros Estados, por efectos de la migración internacional. Esta última se puede definir como un proceso que implica el traslado de personas de un país a otro con la intención de residir en él (Jiménez 2010: 8). El aspecto relevante en esta materia tiene que ver con el tipo de relación que establecen los Estados con los individuos y colectividades migrantes que se asientan en el interior de sus territorios, así

como las implicancias políticas, sociales, económicas y culturales que supone la existencia y las características de ese nexo.

En los Estados modernos la relación entre la comunidad política y los individuos ha sido típicamente la ciudadanía, un vínculo de pertenencia sustentado en un conjunto de derechos y deberes que median en la relación del Estado con los individuos, o más específicamente con sus nacionales. La nacionalidad es entonces un atributo previo a la ciudadanía, que en líneas generales una persona adquiere por su nacimiento dentro del territorio de un Estado —*ius soli*—, por la nacionalidad de sus padres —*ius sanguinis*— o por naturalización. En ese sentido, la ciudadanía ha implicado, necesariamente, la adscripción de un sujeto a un Estado nacional (Carbonell 2007: 108). La ciudadanía ha sido además teorizada como el espacio de igualdad política de los desiguales frente al Estado y la ley; igualdad al interior de la comunidad política, pero desigualdad hacia afuera, con los no-ciudadanos. Se trata, pues, como señalan Castles y Davidson, de un concepto ambivalente que resulta siendo incluyente y excluyente al mismo tiempo. Por lo demás, para estos autores resulta también flagrante la contradicción que existe entre la noción del ciudadano como un individuo abstraído de sus particularidades o de su pertenencia a grupos específicos de diversa índole —lo que hace posible la ciudadanía como una condición de igualdad y de vocación universalista— y la noción de nacional, que remite a la pertenencia del individuo a un grupo —una nación— en particular (Castles y Davidson 2000: 12).

Así, el atributo de la ciudadanía ha sido concedido por los Estados a sus nacionales sobre la base de un patrón institucional asentado en la relación lineal y directa entre Estado, nación, ciudadanía y territorio (Jiménez 2010: 17). En el caso de los migrantes internacionales esa línea de continuidad evidentemente se interrumpe, puesto que se hallan establecidos en el territorio de Estados de los que no son nacionales y de los que tampoco son, en principio, ciudadanos. La ciudadanía, en consecuencia, según Carbonell, tiene un estatus claramente discriminatorio, dado que se opone a los inmigrantes, regulares o irregulares, a los refugiados y a los apátridas (Carbonell 2007: 112). El concepto, condicionado a su dimensión nacional, prescribe derechos que les son negados a los no-nacionales que terminan siendo no-ciudadanos. De ahí que, en la medida en que la titularidad de los derechos —y deberes— que supone la pertenencia a una comunidad política está asociada a la ciudadanía, haya surgido la posibilidad de ampliar la condición ciudadana a los migrantes internacionales, de manera que estos no sean excluidos en razón de su

nacionalidad de origen (Jiménez 2010: 21). Esta ampliación de la ciudadanía ha ido tomando forma en los proyectos de ciudadanías regionales y subregionales, y en la aspiración —ciertamente idealista— de una ciudadanía universal (Illes 2013: 14).

b) La ciudadanía ampliada

El concepto de ciudadanía ampliada hace referencia precisamente a la ampliación de la relación de las personas, en tanto ciudadanos y ciudadanas, con respecto a varios Estados, y rompe con el criterio de identidad excluyente entre ciudadanía y nacionalidad. En términos concretos, se expresa en el reconocimiento de ciudadanía y la extensión de derechos por parte de los Estados hacia los residentes en sus territorios que son nacionales de otros Estados, a través de la suscripción de instrumentos bilaterales o multilaterales (Jiménez 2010: 22). De esta manera, la ciudadanía puede corresponderse indistintamente tanto con el lugar donde se nace, como con aquel donde se vive (Mármora 2010: 89). Las denominadas ciudadanías regionales, como la ciudadanía europea o la proyectada ciudadanía suramericana, son un momento de concreción de la ciudadanía ampliada. En este punto, como se verá con mayor detalle más adelante, los espacios y procesos de integración regional cobran una particular importancia, pues pasan a darle tanto soporte institucional como contenido simbólico a la ampliación de la ciudadanía.

El establecimiento de ciudadanías ampliadas puede implicar ciertamente algún menoscabo en el ejercicio de la propia soberanía, cuando por ejemplo los Estados ceden competencias o jurisdicción en materia de control migratorio a otras instancias intergubernamentales o supranacionales (Jiménez 2010: 24). En el caso de los países de la región, en el marco del proceso consultivo de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), se ha logrado cierto consenso multilateral que reconoce precisamente que la protección de los derechos humanos de los migrantes está por encima de los intereses nacionales de los Estados y no está condicionada a su fuerza de trabajo (Illes 2013: 12). Por esta razón se ha sostenido que la política pública migratoria de los Estados debería estar necesariamente integrada en un sistema regional de políticas de migración, dado que el hecho migratorio supera los límites de lo doméstico (Mondol, citado en García 2013: 37).

En lo que atañe a la concreción de un proyecto de ciudadanía regional, el de la ciudadanía europea es desde luego el antecedente más acabado. Al inicio del proceso de integración europeo y para efectos de favorecer los desplazamientos internacionales intracomunitarios, las Comunidades Europeas consideraban a

las personas exclusivamente como fuerza de trabajo, es decir, como factores de producción. Así, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma en 1957, tenía como último objetivo el establecimiento de un mercado común, desarrollado a partir de la libre circulación de cuatro elementos: mercancías, personas, servicios y capitales; y en ese sentido contempló la libre circulación de los trabajadores europeos. Empero, la idea de una «Europa de los ciudadanos» comenzaría a surgir recién alrededor de los años sesenta (López-Jacoiste 2012: 37). El Tratado sobre la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992 y puesto en vigor al año siguiente, reconocerá los derechos de libre circulación y residencia como sustantivos de la ciudadanía europea. De esta manera, como explica López-Jacoiste, con Maastricht la ciudadanía europea se «constitucionaliza» como derecho político de la Unión. Se establece una ciudadanía comunitaria complementaria, y no sustitutiva, de la ciudadanía nacional. En ese sentido, la ciudadanía europea deviene en una «ciudadanía derivada» o «de atribución», puesto que son los Estados nacionales los que regulan la asignación y el reconocimiento de ciudadanía a sus nacionales; esto es, solo a través de los Estados miembros se puede ser reconocido como ciudadano de la Unión (López-Jacoiste 2012: 40).

El Tratado de Lisboa firmado en 2007, y en vigor desde el año 2009, incorporó la «Carta de Derechos Fundamentales» de la Unión con valor jurídico de tratado, y la hizo por lo tanto vinculante para todos los Estados miembros. La Carta enumera en el capítulo V, desde el artículo 39 hasta el 46, los derechos que ampara el estatuto de la ciudadanía europea, que son los siguientes: a) el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo; b) el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro de la Unión en que el ciudadano resida; c) el derecho a una buena administración por parte de las instituciones y órganos de la Unión; d) el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión; e) el derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios; f) el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; g) el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la Unión; y h) el derecho a acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro de la Unión.

2. EL SURGIMIENTO DE LA CIUDADANÍA SURAMERICANA Y SUS IMPLICANCIAS PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL) Nacional

a) La ciudadanía suramericana y el nuevo modelo de integración

Desde sus momentos fundacionales, el proceso de integración sudamericano, articulado en torno a la entonces denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), reivindicó para sí «un nuevo modelo de integración para el siglo XXI», en el que además de los aspectos comerciales y económicos, cobraron central importancia los objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y el desarrollo de la infraestructura regional. La Declaración de Cochabamba de 2006, que se emitió como resultado de la II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN y estuvo destinada a sentar las bases de la unión suramericana, hizo explícita referencia a la creación de un «nuevo contrato social sudamericano» que vinculara la integración con metas definidas en cuanto al desarrollo social. Así, la ciudadanía sudamericana fue señalada por primera vez a través de esta Declaración como un objetivo explícito del proceso de integración regional, y ya entonces fue definida, sucintamente, como «el reconocimiento progresivo de derechos civiles, políticos, laborales y sociales de los nacionales de un Estado miembro por parte de todos los otros Estados miembros». Además, en el marco de ese nuevo modelo de integración, la CSN se planteaba la necesidad de llevar adelante «una política migratoria sudamericana» que asegurara la libre circulación de las personas, teniendo como base el respeto a los derechos humanos. Se estimaba, en aquel entonces, que el acuerdo para la exención de visas y pasaportes encargado por los Jefes de Estado de la CSN en la reunión de Brasilia de 2005, y firmado por los Ministros de Relaciones Exteriores del organismo en Santiago de Chile en 2006, fuera el primer paso para la libre circulación regional y para la consolidación de una ciudadanía sudamericana.

Por su parte, ya una vez instituida la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), esta afirmó su determinación de construir una identidad y una ciudadanía suramericanas —ya no sudamericanas— en su propio Tratado Constitutivo, firmado en Brasilia en 2008. A propósito, el paso de la Comunidad a la Unión, según Cardona, enfatizaba el mayor compromiso de los Estados miembros con el proyecto de integración, mientras que la sustitución de Sudamérica por Suramérica en la nomenclatura explicitaba la pertenencia del organismo al hemisferio sur del planeta (Cardona 2008: 20), acaso con todas las implicancias históricas, económicas y políticas de esa situación geográfica. De esta manera, el inciso «i» del capítulo 3 del Tratado, referido a los objetivos específicos

de UNASUR, precisa que la organización se orientará hacia «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». En materia de migraciones, el Tratado establece como objetivo específico la cooperación «con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas».

Más adelante, las Declaraciones de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Quito en 2009 y de Los Cardales en 2010, reconocerán a la ciudadanía suramericana como un objetivo de interés prioritario dentro del proceso de integración regional. Luego, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR dispondrá en el marco de su VI Reunión Ordinaria, celebrada en Lima, en primer lugar, dar inicio al proceso de construcción de la ciudadanía suramericana a partir de su dimensión migratoria; y, en segundo término, crear para tal efecto un Grupo de Trabajo. A dicho Grupo se le encargó la elaboración de dos documentos específicos: una Hoja de Ruta para el desarrollo del proceso y un Informe Conceptual en el que se:

(...) 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.

En la Declaración Presidencial de Lima se destacó que se hacía énfasis en la dimensión migratoria como punto de partida para el inicio de la construcción de la ciudadanía suramericana, sin perjuicio de que pudiera haber avances en «otras dimensiones prioritarias». Como se señaló al inicio de este trabajo, el Informe Conceptual redactado por el Grupo de Trabajo fue finalmente aprobado por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR en Guayaquil el 4 de diciembre de 2014, y acogido «con beneplácito» por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno al día siguiente, en la ciudad de Quito.

b) Las condiciones del surgimiento de la ciudadanía suramericana

Ahora bien, llegado a este punto nos interesa ensayar algunas consideraciones con respecto al lugar y la importancia que reviste el proyecto de la ciudadanía suramericana para la continuidad y la profundización del proceso de integración regional emprendido por UNASUR. El modelo de análisis aplicado en esta parte ha sido propuesto y desarrollado por el politólogo argentino Andrés Malamud (2011), para el estudio comparativo de las distintas experiencias de integración regional. El autor identifica tres grupos de condiciones necesarias para el desarrollo

de un proceso de integración: las condiciones de demanda, las condiciones de oferta y las condiciones inerciales. Las condiciones de demanda que hacen posibles los procesos de integración están vinculadas al incremento de los niveles de interdependencia regional. Cuando los actores involucrados en los intercambios transnacionales perciben que los costos de las actividades transfronterizas son demasiado altos, demandan a los Estados la reducción de esos costos a través del establecimiento de formas de cooperación, coordinación o, eventualmente, de integración. Las condiciones de oferta, por otro lado, están determinadas por el o los liderazgos que impulsan los procesos de integración, y tienen que ver con la capacidad y la voluntad de los actores estatales de asumir, aunque fuera desproporcionalmente, los costos del proceso. Estas condiciones básicamente están determinadas por el papel que cumplen tanto los Estados involucrados como las instituciones resultantes del proceso de integración. Finalmente, las condiciones inerciales están referidas al grado de institucionalización de las condiciones de demanda y de oferta que dan soporte y continuidad a la integración cuando las condiciones de interdependencia —léase de demanda— o de liderazgo —léase de oferta— que hicieron posible la integración, por alguna u otra razón, ya no existen o son menos favorables para el proceso (Malamud 2008: 117).

b.1. Las condiciones de demanda de la ciudadanía suramericana

Una de las características de los procesos de integración económica subregional en América del Sur ha sido la persistente debilidad de los intereses transnacionales al interior de la región (Malamud 2011: 226). Esta constatación está generalmente asociada a la menor importancia que suelen tener los intereses económicos intrarregionales, con relación a la vinculación o dependencia de las economías de los países suramericanos con los mercados extrarregionales, ya sean los Estados Unidos, la Unión Europea o más recientemente China y la región del Asia-Pacífico. Por contraste, otros procesos de integración, como el europeo o el norteamericano, han acusado un gran desarrollo previo de esos intereses transnacionales y de la interdependencia entre sus unidades estatales constitutivas (Malamud 2011: 241). Con respecto al análisis que nos proponemos ensayar aquí, las actividades transfronterizas a las cuales podrían estar vinculadas las condiciones de demanda de la ciudadanía suramericana, tienen que ver con el hecho migratorio intrarregional en toda su complejidad. Ello, por lo tanto, abarca no solo el desplazamiento de las personas hacia el territorio de otros Estados de los que no son nacionales, sino también su establecimiento e inserción en las sociedades receptoras. Estos últimos aspectos están a su vez estrechamente vinculados al acceso y ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales por parte de los migrantes.

En cuanto a los actores demandantes involucrados en las actividades transfronterizas, estos serían, evidentemente, en primera instancia los propios ciudadanos migrantes. En este punto resulta pertinente considerar la dimensión de los flujos migratorios intrarregionales. De los 15 millones de ciudadanos suramericanos emigrados en las últimas décadas, se estima que una tercera parte se ha instalado en otro país de la región (Adrianzén 2013: 7). Sobre una población total de alrededor de unos 390 millones de habitantes en el subcontinente suramericano, la cantidad de migrantes intrarregionales alcanzaría solamente al 1.3% de la población. Si a esta circunstancia se le agrega el hecho de que entre las personas migrantes, en particular entre aquellas que se encuentran en situación migratoria irregular, pueden existir problemas de agencia relacionados con factores como la mayor vulnerabilidad en la que se encuentran y la poca capacidad de incidencia política que de ella se puede derivar, estaríamos frente a un escenario en el que las capacidades de los actores potencialmente demandantes para generar condiciones de demanda podrían ser tomadas, a primera vista, por insuficientes.

Sin embargo, los aspectos relacionados con las condiciones de demanda han sido largamente recurridos por los Estados, por ejemplo en el proceso de elaboración del Informe Conceptual sobre la Ciudadanía Suramericana, como elementos discursivos que justifican y legitiman un proyecto de esa naturaleza. De hecho, los lineamientos estratégicos incorporados en el Informe y referidos a la ampliación de derechos, contemplan la atención de las demandas y necesidades inmediatas de los migrantes intrarregionales. Por otro lado, es evidente que la apertura del debate público sobre la construcción de una ciudadanía suramericana puede tener un impacto favorable en la expansión de las condiciones de demanda, a condición de que se le introduzca como un tema que pueda ser manejado con cierta familiaridad por la opinión pública. Que los ciudadanos de la región conozcan y valoren la posibilidad de desplazarse y establecerse libremente en cualquiera de los países de la región, teniendo una mejor oportunidad relativa de escoger el lugar en el que existan condiciones más favorables para su desarrollo personal, puede sin duda llamar su atención. Ese potencial interés de los ciudadanos en una migración intrarregional regular y con derechos, como una alternativa más para mejorar su calidad de vida y lograr el bienestar personal y familiar, puede generar una masa crítica que sustente una demanda ciudadana hacia los Estados para la concreción del proyecto de la ciudadanía suramericana, que fortalezca al mismo tiempo el proceso de integración regional. Por último, la convergencia y ampliación de mecanismos de cooperación consular de los países de la región, recogidas también como lineamientos estratégicos en el Informe, podrían incorporar como actores potencialmente demandantes al universo de los

migrantes suramericanos que se encuentran dispersos alrededor del mundo y que podrían beneficiarse directamente de estos mecanismos de colaboración entre los países de la región para la prestación de servicios consulares.

Aquí vale la pena aclarar que tal vez el mayor objetivo de los Estados, asociado a su propia razón de existir, sea el de brindar a sus ciudadanos condiciones suficientes para su desarrollo y bienestar dentro de sus propios países. En ese sentido, sería un despropósito promover la migración internacional, si su principal motivación permanece asociada a la negación o la limitación de oportunidades para los ciudadanos en sus lugares de origen. Antes bien, de lo que se trata es de realizar los esfuerzos necesarios para proteger los derechos de las personas que por alguna u otra razón tomaron la decisión de migrar, lo cual implica, por supuesto, reconocer la importancia del fenómeno migratorio, en este caso, en el espacio regional. Para el caso específico del Perú, por ejemplo, conviene recordar que el 30.8% de peruanos migrantes reside en algún país de América del Sur, es decir casi la misma cantidad de connacionales que migraron a los Estados Unidos (31.4%), el principal país de destino de la migración peruana. Las ciudades que mayor número de migrantes peruanos concentran son dos capitales suramericanas: Buenos Aires (10.7%) y Santiago de Chile (8.0%), mientras que entre los nuevos destinos de la migración peruana, Brasil es el país más importante (20.1%). De otro lado, el 31.6% de los extranjeros residentes en el Perú son nacionales de algún país suramericano (INEI y otros 2013: 27, 29, 37, 68).

De manera tal que, a diferencia de lo evidenciado en los procesos anteriores de integración económica subregional suramericanos —en los que la insuficiente masa crítica de intereses preexistentes no permitía reconocer las condiciones de demanda necesarias para darle un impulso decisivo al proceso de integración—, creemos que en el caso del proceso de integración regional de la UNASUR sí es posible constatar la existencia de intereses que podrían, eventualmente, darle soporte al proyecto de ampliación de la cobertura y el ejercicio de derechos fundamentales a los migrantes intrarregionales. Tan es así que los Estados de la región han incorporado algunas de esas demandas en el primer esbozo del concepto de ciudadanía suramericana.

b.2. Las condiciones de oferta de la ciudadanía suramericana

Este nivel de análisis está básicamente concentrado en el papel que le corresponde jugar a los Estados en el proceso de desarrollo y consolidación de una ciudadanía suramericana. Un aspecto preliminar, por lo demás relevante, tiene que ver con la conceptualización del proceso de integración regional mismo. A este respecto, se debe considerar que desde las posiciones más escépticas se ha sostenido que antes que un proceso propiamente de integración, UNASUR es, al menos de

momento, solo un foro de coordinación política. Algunos de estos razonamientos se inspiran en las teorías convencionales que equiparan o más bien reducen la integración a la integración económica. De hecho, tanto en la experiencia europea como en la de los procesos de integración subregionales suramericanos de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, el propósito de constituir mercados comunes antecedió por mucho la promoción de los derechos fundamentales de las personas y la atención de los temas sociales como objetivos, en sí mismos, de los procesos de integración. Como es evidente también, en el marco de UNASUR el componente económico está clara y deliberadamente relegado por las diferencias y contradicciones que existen entre los modelos de desarrollo que llevan adelante los Estados miembros.

Empero, las condiciones históricas y políticas de la emergencia del bloque suramericano fueron otras. Si bien su creación puede interpretarse como una respuesta regional al proceso de globalización, tal como lo fueron también en su momento la creación del MERCOSUR en 1991 o el relanzamiento de la CAN en 1996 (Vieira 2008: 112), esa respuesta no se enmarca ya en las pautas del regionalismo abierto promovido en aquellos años por la CEPAL. De acuerdo con sus críticos, esa corriente en buena cuenta no hizo mucho más que ajustar su propuesta teórica a los esquemas prevalecientes de liberalización en el mundo de la post Guerra Fría, reduciendo la integración a su dimensión comercial (Vieira 2008: 211, 491). La formación de UNASUR ha ocurrido, en cambio, al influjo de lo que se ha dado en llamar regionalismo postliberal, un enfoque latinoamericano contemporáneo del multilateralismo en el que el Estado y la dimensión política de la integración han retomado protagonismo frente a la primacía de la sola apertura comercial (Sanahuja 2012: 22; Rojas, Altmann y Beirute 2012: 18). Las implicancias de estos condicionantes para el desarrollo del concepto y el proyecto de la ciudadanía suramericana son bastante significativas, en primer lugar, porque la concepción del sujeto de la ciudadanía no nace ya supeditada a la consideración de las personas como meros factores de la producción, tal como sucedía bajo los esquemas clásicos de la integración económica. En ese sentido, desde nuestro punto de vista no resulta para nada desdeñable que la ampliación de la ciudadanía a una escala regional en Suramérica se procure desde imperativos políticos y éticos, antes que de solo enfoques economicistas. En esa línea de análisis, la ciudadanía suramericana alcanzaría una trascendencia mayor en el proyecto de integración si se la asume como una suerte de síntesis del compromiso de los Estados suramericanos con la promoción y la protección de los derechos fundamentales de las personas a nivel regional, sin discriminación en razón de su nacionalidad.

Reseñada esta cuestión, nos interesa llamar la atención sobre los derechos políticos en la delimitación conceptual de la ciudadanía suramericana contenida en el Informe del Grupo de Trabajo. Este excluye los derechos políticos del grupo de los derechos y libertades fundamentales que terminan siendo solo civiles, sociales, culturales y económicas. Las restricciones en torno a la concesión de derechos políticos, por lo demás, también están presentes en la ciudadanía europea. Los ciudadanos europeos tienen derecho a elegir y a ser elegidos solo en las elecciones para el Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en cualquier país de la Unión en el que residan. Estas reservas hechas por los Estados en la concesión de derechos políticos obedecen, naturalmente, a su necesidad de auto-preservación como unidades políticas pre-existentes y como sujetos, a fin de cuentas, de los procesos de integración. Sin embargo, en algún momento los derechos políticos formaron parte de los primeros esbozos del proyecto de ciudadanía regional, como consta en la Declaración de Cochabamba del año 2006, a la que se hizo referencia líneas arriba.

Un tema sensible en el Informe Conceptual es el que tiene que ver con las garantías y la resolución de los conflictos relacionados con la interpretación de los alcances y el ejercicio de los derechos fundamentales que se procura guarecer bajo el paraguas de la ciudadanía suramericana. La sola referencia al derecho de petición «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», aunque imprecisa, deja entrever la necesidad de contar con mecanismos regionales, acaso jurisdiccionales, que cauteleen las libertades de los ciudadanos y ciudadanas suramericanos. De momento, sin embargo, la Unión mantiene un esquema intergubernamental que puede resultar insuficiente para ofrecer las garantías indispensables para una ciudadanía regional efectiva, existente más allá de la retórica. El natural impulso de los Estados por proteger sus intereses los lleva, lamentablemente con mayor frecuencia de la deseable, a limitar e inclusive transgredir los derechos y libertades individuales de los ciudadanos. Las diferencias que existen entre los criterios y procedimientos jurisdiccionales nacionales representan objetivamente un riesgo para la vigencia efectiva de los derechos comprendidos bajo una ciudadanía regional. A modo de ejemplo, en la experiencia de la Unión Europea las restricciones y obstáculos a la libre circulación que eran mantenidos por Estados miembros a pesar de la normativa comunitaria que consagraba ese derecho, fueron superadas en gran medida por la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión, que terminó estableciendo una interpretación muy restrictiva de las excepciones legítimas posibles al ejercicio de esa libertad, amparada como elemento sustantivo de la ciudadanía europea (Cardesa 2012: 175,180). Debe quedar claro, empero, que el

eventual desarrollo de un entramado institucional supranacional puede no dar los resultados esperados si no media el elemento clave de la voluntad política de los Estados, tanto para someterse a la jurisdicción de los organismos comunitarios, como para impulsar con decisión el proceso de integración.

Este último elemento, finalmente, constituye una parte sustantiva de las condiciones de oferta que los Estados generan para los procesos de integración, en tanto que está directamente asociada al factor del liderazgo. Es válido preguntarse si al interior de UNASUR se han alcanzado los consensos y los marcos institucionales que se requieren para garantizar su viabilidad a largo plazo (Sanahuja 2012: 56). La Unión, como es sabido, está fuertemente sometida a la tensión política que existe entre los bloques ideológicos que conviven en su interior. Uno de ellos está formado por los gobiernos de orientación socialista y comprende a Ecuador, Bolivia y Venezuela. Cercanos a ellos se encuentran Argentina y Uruguay bajo la conducción del peronismo de izquierda y el Frente Amplio, respectivamente. De cierto modo todos estos países se encuentran articulados al MERCOSUR como plataforma subregional. En las antípodas ideológicas se encuentran Colombia y el Perú con gobiernos de orientación liberal, y a menor distancia Chile, gobernado hoy por una socialdemocracia decidida a introducir reformas significativas. Estos últimos países han orientado más bien su articulación hacia los mercados extrarregionales del Asia-Pacífico y han privilegiado el fortalecimiento del proyecto de la Alianza del Pacífico y el regionalismo abierto. Por su parte, la gran potencia regional, Brasil, tiene intereses propios que la llevan a moverse entre el unilateralismo y lo que se ha dado en llamar «hegemonismo benigno» (Sanahuja 2012: 56) con respecto a los demás países en la región.

Va de suyo que los factores políticos e ideológicos en América Latina, así como sus repercusiones sobre los procesos de integración, no pueden ser tomados por marginales. La creación misma de la UNASUR fue, en buena cuenta, producto de los dramáticos cambios políticos que tuvieron lugar desde mediados de la década pasada en el subcontinente. Como recuerda Sanahuja, fue la emergencia de numerosos gobiernos de izquierdas en la región la que dio paso a un «intenso debate acerca de los intereses, racionalidad y objetivos de la integración regional y las ideas relacionadas con las políticas de desarrollo y las estrategias internacionales» (Sanahuja 2012: 26). En ese sentido, la integración suramericana pasó a convertirse en una prioridad de estos nuevos gobiernos progresistas (Vieira 2008: 137), al tiempo que el ambicioso proyecto de integración hemisférica del Área de Libre Comercio de las América (ALCA), patrocinado por los Estados Unidos, fue echado por la borda. En el plano subregional, el MERCOSUR parecía volverse con más nitidez sobre sí mismo, mientras que en la Comunidad

Andina se agravó la sensación de parálisis por las crecientes diferencias entre el Perú y Colombia por un lado, y Bolivia y Ecuador por el otro. Con todo, la presencia cada vez mayor de contenidos sociales y culturales en el marco de los proyectos de integración, que la aspiración de una ciudadanía suramericana refleja también de manera inequívoca, estuvo fuertemente asociada al fin de los consensos políticos y económicos de sello neoliberal que predominaron en la región en la década de los noventa.

Pero si la UNASUR surgió como resultado de un proceso de profundos cambios políticos, no es descabellado preguntarse si podría eventualmente estancarse o desvanecerse por una nueva ola de transformaciones. La inestabilidad política de la región y los cambios bruscos en la orientación y las prioridades de los Gobiernos, son variables que forman parte de la historia contemporánea no solo de Suramérica, sino de toda América Latina. Tras el prematuro fallecimiento del presidente Hugo Chávez, Venezuela ha perdido el liderazgo regional que había alcanzado, y se ha sumido en una gravísima crisis interna cuya resolución es de momento impredecible. El gobierno del Partido de los Trabajadores en Brasil, ya en su cuarto periodo consecutivo, acusa un creciente desgaste que ha puesto repetidamente en aprietos al gobierno de la presidenta Rousseff, afectado por las protestas sociales y los recurrentes escándalos de corrupción. El panorama político de la Argentina tras las elecciones de octubre, en las que la presidenta Fernández está impedida de participar, resulta asaz incierto. En el pasado, Paraguay pasó en pocas semanas de tener un gobierno alineado con el bloque ALBA a ser gobernado nuevamente por el viejo Partido Colorado, y el Perú estuvo a punto de cambiar de eje si no fuera por el inesperado viraje político de su gobierno. El blindaje que ayudaría a prevenir que esa volatilidad política ponga en riesgo el proceso de integración de UNASUR y todo lo que ello abarca, incluido el proyecto de la ciudadanía suramericana, debería proporcionarlo el desarrollo y el arraigo no solo institucional sino también simbólico de la Unión.

b.3. Las condiciones inerciales de la ciudadanía suramericana

Si bien los Estados miembros de la Unión han persistido en su intención de impulsar un proceso de integración suramericano sobre nuevas pautas, de momento el funcionamiento del organismo se asienta más sobre la base de la cooperación —esto es, el cumplimiento voluntario de los acuerdos alcanzados por las partes— que de la integración propiamente tal —que supone un cierto grado de cesión de soberanía y por lo tanto el deber de acatar las decisiones de las instancias decisorias de los mecanismos de integración, más allá de la propia voluntad individual de los Estados— (Malamud 2011: 225).

En lo que concierne al proyecto de la ciudadanía suramericana, las condiciones inerciales tienen que ver con la eventual creación de instituciones, acaso supranacionales, para la tutela de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de la región. Esta posibilidad, tal como se ha explicado líneas arriba, ha sido insinuada en el Informe Conceptual redactado y aprobado por los Estados miembros, aunque sin mayores precisiones. Hasta ahora pareciera que el rumbo de UNASUR ha estado más condicionado por el liderazgo y el impulso que recibe de los Gobiernos de los países miembros, que por la propia dinámica de los mecanismos de su incipiente estructura institucional. El gran protagonismo de los Jefes de Estado en la conducción del proceso de integración, la afirmación de sus objetivos y la resolución de sus problemas, puede explicarse sobre todo por la indiscutible popularidad de la que gozaron varios de los líderes suramericanos fundadores de la Unión, y por las afinidades políticas e ideológicas que los convirtieron en aliados y les permitieron tomar la iniciativa en la escena internacional. Tales circunstancias, innegablemente coyunturales, al cabo de unos años han variado de forma dramática, al extremo que los líderes más comprometidos con el proceso de integración regional han desaparecido físicamente y sus países atraviesan por problemas internos que han menguado sensiblemente su capacidad de influencia dentro y fuera de la región. A estas alturas, el tejido y la dinámica institucional de la Unión deberían estar en posibilidad de producir las condiciones inerciales para asegurar la continuidad del proyecto de integración. La apuesta por reforzar el rol de la Secretaría General de UNASUR y la elección de un expresidente de un país de la Unión para encabezar ese esfuerzo, parecen indicar que los Estados miembros están de alguna manera conscientes de esa necesidad.

Finalmente, la emergencia de una identidad común suramericana podría también considerarse como parte de las condiciones inerciales que debe madurar un proceso de integración tan ambicioso con el de UNASUR. El aspecto identitario ha sido incorporado desde el inicio de la construcción colectiva del concepto de la ciudadanía suramericana, en tanto que la condición ciudadana no implica solamente la titularidad de derechos que son reconocidos y garantizados por la comunidad política, sino también con las prácticas sociales y culturales que generan un sentido de pertenencia a una determinada colectividad (García Canclini 1995: 35). La construcción de una identidad regional debería ser, por lo demás, una empresa viable, si se atiende a la evidencia de que todas las identidades nacionales modernas han sido resultado de procesos deliberadamente dirigidos a consagrar narrativas que legitimen e internalicen el sentido de pertenencia de los individuos a esas «comunidades imaginadas» a las que se refería Anderson en su clásico estudio sobre el nacionalismo. En el caso de la identidad suramericana, como explica Cardona, esta se halla mucho más vinculada al futuro que al

pasado, puesto que en ningún momento de su historia Suramérica ha estado ni ha procurado estar realmente unida. Como ya se mencionó, el mismo nombre de Suramérica, que ha sido asumido por el proceso de integración en lugar de Sudamérica, da cuenta de una vinculación simbólica con el hemisferio sur del planeta, con el llamado Tercer Mundo que remontó el colonialismo con la aspiración renovada una y otra vez de conquistar mejores condiciones para el desarrollo de sus sociedades. Al respecto, tal parece que no todos los Estados de la Unión han asimilado esta sutileza semántica, pues a menudo continúan empleando indistintamente las denominaciones de Sudamérica y Suramérica.

En suma, la institucionalización de las condiciones materiales, jurídicas y subjetivas de la formación de una ciudadanía suramericana, podría eventualmente dar pie a la sedimentación de condiciones inerciales que aseguren su continuidad, y sobre todo su vitalidad, a través del ejercicio efectivo de derechos, el establecimiento de garantías comunitarias o supranacionales y el arraigo de una identidad común en la región. Todos estos factores han sido abordados, aunque con distintos grados de interés y profundidad, en la reflexión colectiva sobre el concepto de la ciudadanía suramericana plasmada en el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana adoptado por los Estados miembros de UNASUR.

BIBLIOGRAFÍA

- Adriánzen, Alberto (2013). «Retrato del sur en movimiento». En Gainza, Patricia P. (coordinadora). *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*. Sao Paulo: Espacio Sin Fronteras. Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC).
- Carbonell, Miguel (2007). «Libertad de tránsito y fronteras. La gran cuestión del siglo XXI». En Valadés, Diego y Miguel Carbonell (coordinadores). *El proceso constituyente mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cardesa Salzmán, Antonio (2012). «El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas». En Goizueta, Juana, Itziar Gómez y María Isabel González (directoras). *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*. Navarra: Thomson Reuters.
- Cardona, Diego (2008). «El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas». *CAN, Revista de la Integración. La Construcción de la Integración Suramericana*. N°2, julio de 2008, pp. 19-30.
- Castles, Stephen y Alastair Davidson (2000). *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*. New York: Palgrave.
- Illes, Paulo (2013). «Prólogo». En Gainza, Patricia P. (coordinadora). *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*. Sao Paulo: Espacio Sin Fronteras. Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC).
- García Canclini, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.

- García Zamora, Rodolfo (2013). «Economía, migración y políticas migratorias en Sudamérica. Avances y desafíos». En Gainza, Patricia P. (coordinadora). *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*. Sao Paulo: Espacio Sin Fronteras. Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC).
- Instituto Nacional De Estadística e Informática, Superintendencia Nacional de Migraciones y Organización Internacional para las Migraciones (2013). *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 - 2012*. Lima: OIM.
- Jiménez, Ricardo (2010). *Nuestra Patria debe ser el Universo. Propuestas para la Migración en una nueva Gobernanza Mundial en el Siglo XXI*. Santiago de Chile: Foro por una nueva Gobernanza Mundial.
- López-Jacoiste Díaz, Eugenia (2012). «Marco jurídico de la libre circulación de personas en la Unión Europea». En Goizueta, Juana, Itziar Gómez y María Isabel González (directoras). *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*. Navarra: Thomson Reuters.
- Malamud, Andrés (2011). «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional». *Norteamérica*, año 6, número 2, julio-diciembre de 2011, pp. 219-249.
- Malamud, Andrés (2008). «The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization». En Jaramillo, Grace (compiladora). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*.
- Mármora, Lelio (2010). «Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur». *Rev. Internacional de Movilidad Humana*. Brasília, ano XVIII, Nº 35, p. 71-92, jul./dez. 2010, pp. 71-92.
- Rojas Aravena, Francisco Josette Altmann Borbón y Tatiana Beirute Brealey (2012). «Integración Política: un camino hacia la integración Latinoamericana». En Altmann Borbón, Josette, editora. *América Latina: caminos de la integración regional*. San José, C.R.: FLACSO.
- Sanahuja, José Antonio (2012). «Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR». En Serbin, Andrés, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coordinadores). *El regionalismo «post-liberal». América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Vieira Posada, Edgar (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Javeriana.