

LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN SURAMÉRICA: UNA APROXIMACIÓN

Ángel G. Chueca Sancho

Universidad de Zaragoza

Postgrado E-Learning sobre Migraciones Internacionales y Extranjería

SUMARIO:

I.- Los resultados de las Conferencias Americanas sobre Migraciones:

- A) Los resultados de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM).
- B) Los resultados de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

II.- Los acuerdos sobre regularización migratoria en el MERCOSUR.

III.- Los acuerdos sobre libre circulación de personas en el MERCOSUR:

- A) El Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes en el MERCOSUR, Bolivia y Chile.
- B) El acuerdo para la creación de la “Visa MERCOSUR”.
- C) El Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores.

IV.- La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) proyecta una ciudadanía sudamericana:

- A) La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
- B) El proyecto de creación de una ciudadanía suramericana.
- C) El Acuerdo sobre el plazo de 90 días para los turistas, fruto del MERCOSUR asumido por la UNASUR.

V.- La lenta marcha hacia la libre circulación de personas en Suramérica.

Resumen:

La Conferencia Sudamericana de Migraciones ha ido elaborando un conjunto de principios que sirven de marco teórico para plantear la libre circulación de personas en esa zona. Dicha libre circulación se abre camino sobre todo en el MERCOSUR, pero puede verse potenciada por la UNASUR, cuando finalmente comience su andadura.

Palabras clave: Ciudadanía suramericana, libre circulación, migraciones, MERCOSUR, UNASUR, personas, migraciones.

I.- LOS RESULTADOS DE LAS CONFERENCIAS AMERICANAS SOBRE MIGRACIONES.

He analizado en otro momento Los aspectos más sobresalientes de las conferencias americanas sobre migraciones internacionales (ver mi estudio **Hacia una asociación estratégica Unión Europea-América Latina y el Caribe en materia migratoria**, en C. DÍAZ BARRADO, C.R. FERNÁNDEZ LIESA y P. ZAPATERO MIGUEL, **Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina**, BOE, Madrid 2008, pp. 435 y ss). El examen de las conferencias resulta imprescindible para conocer cuál es la dirección de la posible libre circulación de personas en Sudamérica.

A) Los resultados de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM).

¿Cuáles son los resultados más significativos de la CRM? Parece que hemos de cifrarlos en su insistencia en el retorno y en el enorme problema que supone la construcción del muro por EEUU en su frontera con MÉXICO.

En cuanto al primer aspecto, **la Declaración de Panamá** (2004, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6253) adoptó dos textos relativos al retorno:

- a) Los “Lineamientos para el establecimiento de mecanismos multi y/o bilaterales entre los Países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración en materia de retorno de migrantes regionales por vía terrestre”; y
- b) El “Marco general de ejecución del programa de cooperación multilateral para el retorno asistido de migrantes extra-regionales varados en Países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o Proceso Puebla”.

A su vez el **Documento Final de El Salvador** (2006) volvía a **acentuar el tema del retorno**; además se planteaba el problema de los menores indocumentados. Respecto al retorno, en la capital salvadoreña se concretaron los “Lineamientos” adoptados dos años antes y se firmó un “Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, la República de El Salvador, la República de Guatemala, la República

de Honduras y la República de Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de los Nacionales Migrantes Centroamericanos Vía Terrestre”.

Por otra parte, la CRM sufre un problema de gran envergadura, la construcción por EEUU de un muro en su frontera con México, de algo más de 1200 kms de longitud. La XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Montevideo en Noviembre de 2006, adoptaba un Comunicado Especial “contra la construcción de un muro en la frontera México-Estados Unidos”; en el texto se lee que “la construcción de muros no detiene la migración indocumentada, el tráfico de migrantes ni la trata de personas, incita a la discriminación y la xenofobia y favorece la aparición de grupos de traficantes que ponen en mayor peligro a las personas”.

En general puede afirmarse que en el Proceso Puebla no se plantea la libre circulación de personas en ese ámbito “regional”; ni siquiera se contempla en el Tratado de Libre Comercio. Precisamente por ello siguen existiendo las dificultades y los roces en materia migratoria entre EEUU y México.

B) Los resultados de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (documentos puede verse en http://www.oimconosur.org/banners_htm/index.php?url=conferencia) constituye también un foro regional de diálogo y concertación sobre migraciones, que pretende además participar en los mecanismos de diálogo y concertación organizados a nivel mundial.

En el marco de este proceso regional, hasta la fecha se han efectuado siete Conferencias: Buenos Aires (2000); Santiago de Chile (2001); Quito (2002); Montevideo (2003), La Paz (2004) y Asunción (2006). La séptima se celebraba en Caracas el 4-5 de Julio de 2007.

La Tercera Conferencia, celebrada en Quito en 2002, adoptaba un Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur. En él se incluye el Observatorio Sudamericano de Migraciones (OSUMI). La Declaración de Asunción (2006, Sexta CSM) otorga la importancia debida a los tratados internacionales más actuales en la materia como

la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, así como sus dos Protocolos sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y sobre Trata de Personas.

En el Proceso Lima se han ido sedimentando importantes principios y normas aplicables a las migraciones internacionales, con una gran claridad en su formulación y siempre centradas en los Derechos Humanos. Este patrimonio normativo en materia de migraciones no tiene de momento parangón en ninguna otra región del planeta y potencia la libre circulación de personas. En él se incluyen materias como regularización de migrantes, libre circulación de personas, lucha contra el tráfico ilícito y trata de personas, etc.

II.- LOS ACUERDOS SOBRE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN EL MERCOSUR.

Analicemos ahora los avances migratorios en la Organización Internacional más integrada del ámbito americano, el MERCOSUR (O. AGUIRRE, G. MERA y L. NEJAMKIS, **Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR**, en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/PonenLibreCirculac.pdf>). En ellos debe recordarse la trascendencia del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, que (como otros Foros) funciona como parte de las tareas realizadas por los Ministros de Interior de la Organización.

Esos avances se han ido produciendo en los últimos años puesto que el Tratado de Asunción (creador de dicha Organización) tan sólo prevé en su Artículo 1 que el MERCOSUR “implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente”.

Pero bien se puede decir con el Presidente Tabaré VÁZQUEZ: “No hay integración económica sin integración social. No hay sociedad sin ciudadanía. Ha llegado el momento de comenzar a llenar de ciudadanía al MERCOSUR” (Asunción, de 20-6-2005, texto en <http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/06/2005062007.htm>)

Estos avances permitían firmar, el 5 de Diciembre de 2002 en Brasilia, dos acuerdos, uno sobre regularización migratoria interna de los ciudadanos del MERCOSUR y otro sobre regularización migratoria interna de los ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Acuerdos 11/02 y 12/02, adoptados por la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile, texto en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/rerpartidos/camara/D2005120544-00.pdf>)

Ambos acuerdos tienen por objeto (como señala sus preámbulos) “permitir su regularización migratoria sin la necesidad de regresar a su país de origen”. Con una finalidad estrictamente migratoria, señalan en su art. 1 que “los nacionales de un Estado Parte, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte, podrán efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo”. Por otro lado, el procedimiento previsto en el artículo anterior se aplicará con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado el peticionante y del criterio en el que pretendiere encuadrar su situación migratoria.

III.- LOS ACUERDOS SOBRE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL MERCOSUR.

Examinemos ahora los acuerdos sobre libre circulación de personas, que cubren tres áreas: El acuerdo de residencia, el acuerdo para la creación de la “Visa MERCOSUR” y el acuerdo sobre verificación de documentación de ingreso y de egreso de menores.

A) EL ACUERDO SOBRE RESIDENCIA PARA NACIONALES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE.

En 1998 se crea la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR y el mismo año se adoptaba la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, cuyo art. 4 señala: “Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores”.

La Declaración sociolaboral sirve para impulsar el hasta ahora avance más importante; hablo del **ACUERDO SOBRE RESIDENCIA PARA NACIONALES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE**, firmado en Salvador de Bahía (Brasil) el 8 de Noviembre de 2002. Ha de tenerse en cuenta que no estamos ante un acto de derecho derivado del MERCOSUR sino ante un acto de naturaleza convencional internacional, un tratado internacional sometido a la manifestación del consentimiento de los Estados que deseen ser partes siempre que sean miembros del MERCOSUR o Asociados a él (texto en <http://www.derechos.org/nizkor/arg/ley/25902.html>)

Tres son los fines del Acuerdo, según el preámbulo:

- a) Fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre las partes;
- b) Lograr “la implementación de una política de **libre circulación de personas en la región**” que resulta “esencial” para la consecución de la integración; y
- c) “Solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”

El objeto del Acuerdo nos lo concreta el art. 1, que señala textualmente: “Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4º del presente”.

Realizados los correspondientes trámites, se les podrá otorgar una residencia temporaria de hasta dos años, si presentan la documentación requerida (art. 4). Además, la residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma (art. 5).

El Acuerdo, realmente interesante y avanzado en materia migratoria, atribuye (en su art. 8) a las personas que hayan obtenido su residencia conforme al procedimiento indicado el “derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública”. Además “tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones, que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país”.

Finalmente sobresale su art. 9, titulado “Derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias”, en el cual se establecen la igualdad de derechos civiles, económicos, sociales y culturales, el derecho a la reagrupación familiar, el trato igualitario para nacionales y extranjeros, el derecho a remesar y los derechos de los hijos de los inmigrantes.

En todo caso, como fruto indirecto de este Acuerdo, hay que recordar la puesta en funcionamiento por Argentina del denominado “Programa Patria Grande” o, con más exactitud “Programa de Normalización Documentaria Migratoria Patria Grande” (Eduardo E. DOMENECH, **La agenda política sobre migraciones en América del Sur : el caso de la Argentina**, Revue européenne des migrations internationales, vol. 23 (2007), nº 1, pp. 65 y ss.). Este Programa ha servido para regularizar la situación migratoria de los extranjeros

nativos de los Estados Parte del MERCOSUR y de sus Estados Asociados, facilitando la tramitación para acceder a una residencia legal en el país.

B) EL ACUERDO PARA LA CREACIÓN DE LA “VISA MERCOSUR”.

Ya el 14 de Diciembre de 2000 se había adoptado el **ACUERDO SOBRE EXENCIÓN DE VISAS ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR**, que **beneficia a las siguientes categorías:** artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados (**MERCOSUR/CMC/DEC. N° 48/00** texto en <http://www.cancilleria.gov.ar/comercio/mercosur/normativa/decision/2000/dec4800.html>)

Tres años después se daba otro importante paso. Porque el 15 de Diciembre de 2003 el Consejo del Mercado Común (MERCOSUR) adoptaba la **Dec. (CMC Mercosur) 16/2003** (texto en <http://www.latimer.com.ar/legisutil/legis-2004/dec-cmc-mercosur-16-2003.htm>), o sea el ACUERDO PARA LA CREACIÓN DE LA "VISA MERCOSUR"

C) EL ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTO PARA VERIFICACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN DE EGRESO E INGRESO DE MENORES.

Los Presidentes del MERCOSUR y de los Estados Asociados, reunidos en la ciudad de Córdoba (Argentina), el 21 de julio de 2006, aprobaban el Acuerdo sobre Procedimiento para la Verificación de Documentación de Ingreso y Egreso de Menores entre los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR (adoptaban el Procedimiento los representantes de los Estados miembros del MERCOSUR, más los representantes de Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela) Este Acuerdo se enmarca en la lucha contra la trata de personas, especialmente menores, sobre todo nacionales o residentes.

El Acuerdo sobre Procedimiento, un tratado internacional sometido a la manifestación del consentimiento mediante la firma, se aplicará a los menores de edad que se desplacen entre los Estados partes del MERCOSUR y Estados Asociados. La minoría de edad la fija la legislación estatal, alcanzando en todos ellos la mayoría a los 18 años, salvo en Argentina donde la obtienen a los 21 años.

El Acuerdo se centra sobre todo en la salida o egreso y la entrada o ingreso de menores en el territorio de un Estado parte. Uno de los problemas fundamentales que se plantea es el de la documentación (en la migración regular). Si el menor carece de la necesaria autorización de viaje, este hecho debe ser comunicado a la autoridad migratoria del Estado de salida.

IV.- LA UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR) PROYECTA UNA CIUDADANÍA SUDAMERICANA.

A) La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La Comunidad Sudamericana de Naciones se configuraba con la decisión de los Presidentes de la región reunidos en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, y tiene en las Declaraciones de Cuzco y Ayacucho sus documentos fundacionales. Refleja un intenso proceso de aproximación de los dirigentes políticos de la región en los últimos años. Engloba a todos los Estados del MERCOSUR y a los de la Comunidad Andina de Naciones a los que se suman Chile, Guyana y Surinam.

Como escribe F. ALDECOA “el proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones pone de manifiesto que en América del Sur comienzan a verse las cosas de forma diferente que en América del Norte. La reciente Cumbre de las Américas de noviembre de 2005 en Mar de Plata ha permitido constatar esa realidad, la falta de una visión común en el Norte y en el Sur de América” (**La Comunidad Sudamericana de Naciones: algo se mueve en América del Sur**, Fundación Carolina, www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/61DC4877-0BB4-4C25-B250-E69F5E06BD12/489/ArticuloAldecoaOK.pdf)

Sin duda el documento más interesante en la materia es la “**Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana**”, adoptado el 9 de Diciembre de 2006. En él se lee textualmente: “A dos años de la Declaración de Cusco en la que decidimos conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones, a un año de haber aprobado la agenda prioritaria de Brasilia y después de un proceso muy constructivo de reflexión estratégica, hoy, los Presidentes de las Naciones de

Sudamérica acordamos en Cochabamba de cara a nuestros pueblos, colocar la piedra fundamental de este proceso de integración sudamericano”.

B) El proyecto de creación de una ciudadanía suramericana.

Antes de la celebración de la cumbre de Cochabamba, el Presidente Evo MORALES presentaba una propuesta el 2 de Octubre de 2006, en la que puede leerse: **“Avancemos hacia una ciudadanía sudamericana. Aceleremos las medidas que facilitan la migración entre nuestros países, garantizando la plena vigencia de los derechos humanos y laborales y enfrentando a los traficantes de todo tipo, hasta lograr el establecimiento de una ciudadanía sudamericana”** (texto en http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta_boliviana.htm)

La Declaración de Cochabamba, al hablar de los objetivos de la Comunidad Sudamericana de Naciones, incluye los dos siguientes:

“Hacia una ciudadanía suramericana: 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.

Migración: abordar el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos que conduzca a una cooperación efectiva, particularmente en áreas estratégicas, como la vinculación entre la migración y el desarrollo y la armonización de políticas. En este sentido, destaca la importancia de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias”

De momento solamente estamos ante una Declaración política, pero demuestra por dónde van hoy las preocupaciones en América Latina en el terreno migratorio

El proyecto de UNASUR (e indirectamente el de la ciudadanía suramericana) se afianzaba un poco más en las **“Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno (I Cumbre Energética Suramericana)”**, Isla de Margarita, 16 de Abril de 2007.

C) El acuerdo sobre el plazo de 90 días para los turistas, fruto del MERCOSUR asumido por la UNASUR.

El 20 de Julio de 2006 se firmaba en Córdoba (Argentina) el Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa (90) días a los turistas nacionales de los Estados partes en el MERCOSUR y Estados Asociados (Decisión MERCOSUR/CMC/DEC.Nº 10/06); el Acuerdo era firmado por los cuatro miembros del MERCOSUR más Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela como asociados.

Este mismo Acuerdo era firmado el 24 de Noviembre de 2006 en Santiago de Chile por los cancilleres de las 12 naciones que conforman la Comunidad Suramericana de Naciones, o sea por los Estados citados más Guyana y Surinam, la firma se producía en el marco de la III Reunión de Cancilleres de la Comunidad Suramericana.

El acuerdo implica que, con la sola presentación del documento de identificación vigente en su país de origen, las personas podrán moverse de un país a otro como turistas, otorgándoseles un plazo de permanencia de 90 días. Desde luego la concesión de esta visa no autoriza a quienes viajen a otro país a ejercer una actividad o profesión de carácter remunerado. Además los Estados partes conservan el derecho de no admitir en su territorio a determinadas personas, en aplicación de sus legislaciones internas.

Estamos ante un acuerdo de mínimos (como expresamente reconoce su art. 3), que establece normas regionales sobre movilidad de personas y fija estándares comunes en base a la reciprocidad.

V.- LA LENTA MARCHA HACIA LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN SURAMÉRICA.

Escriben Orlando AGUIRRE, Gabriela MERA y Lucila NEJAMKIS que “más allá de la retórica, muchos de los avances han sido limitados, y en gran medida han seguido estando atravesados por visiones restrictivas vinculadas al control de la población y a la lógica del Estado-Nación, otorgándole la última palabra en la práctica concreta. Es esta sin duda una cuestión fundamental, dado que la migración es siempre un tema sensible para los

Estados, que tradicionalmente han hecho de ella una cuestión de seguridad, y en este sentido el MERCOSUR no parece ser la excepción” (Migrantes y ciudadanos. Avances y retrocesos del MERCOSUR, en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/PoneLibreCirculac.pdf>).

Pues bien, estas palabras parecen ser aplicables a toda Sudamérica, en cuanto a la libre circulación de personas se refiere. Porque esta libre circulación se mueve mucho más en un terreno teórico que práctico, existe en mayor medida en las hipótesis de políticos y juristas que en la vida diaria de las personas.

Pero el panorama parece estar cambiando justamente en estos momentos. Si finalmente el proyecto de la UNASUR logra despegar, si finalmente los Estados suramericanos abandonan sus querellas particulares y su nacionalismo muchas veces decimonónico, la libre circulación de personas puede abrirse camino en un próximo futuro. Veremos si su acta o tratado constitutivo la recoge como uno de los elementos esenciales de la integración.

Zaragoza (España), Abril de 2008.