



El Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR

*Ramiro Hidalgo Tandazo**

Introducción

En el año 2000, cuando comenzaba el siglo XXI, pensar en una unión efectiva de Suramérica era considerada una utopía. Han pasado 15 años desde entonces y la utopía empieza a convertirse en una realidad.

Una integración efectiva e integral necesita de manera ineludible una ciudadanía regional que incluya elementos de movilidad humana, de acceso a derechos y de identidad. Y es precisamente hacia allá que se dirigen los trabajos de la UNASUR para alcanzar una ciudadanía suramericana.

Antecedentes

El primer paso hacia la integración suramericana se dio el 8 de diciembre de 2004, con la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (COSUNA), mediante la Declaración de Cuzco, en Perú. En dicho documento se estableció la determinación de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur”.

* Master Negociador en Comercio Internacional, Universidad de Angers, Francia. Profesor invitado del Área de Estudios Sociales y Globales. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Miembro del Servicio Exterior del Ecuador; <ramirohidalgo@hotmail.com>.



Posteriormente, el 24 de noviembre de 2006, en Santiago de Chile, se firmó el “Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de la visa de turista y habilitación de documento de identidad para ingreso y tránsito en sus respectivos territorios”. Este acuerdo fue el primero de alcance regional en Suramérica, y sentó las bases para la libre movilidad humana en la región.

Cabe señalar que, en la reunión extraordinaria de Montevideo, en diciembre de 2005, había la decisión de crear una Comisión de Reflexión, constituida por representantes personales de los Presidentes suramericanos, con la tarea de producir un Documento de Reflexión para ser sometido a la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que debía tener lugar en diciembre de 2006.

Esa Comisión de Reflexión aprobó, el 9 de diciembre de 2006, en Cochabamba, Bolivia, su Documento final denominado: “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”. Ese documento contiene los elementos fundamentales de lo que posteriormente sería la UNASUR.

Debe fundamentarse en alianzas estratégicas pautadas por el compromiso democrático, el refuerzo del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana.

Entre los objetivos que debería tener la UNASUR, esa Comisión de Reflexión señaló:

Identidad cultural: promover el reconocimiento y la valorización del patrimonio cultural común sudamericano y facilitar la circulación de las expresiones culturales representativas de la memoria e identidad de nuestros pueblos. En ese contexto, iniciativas comprometidas con la investigación, la conservación y la difusión del patrimonio lingüístico de la comunidad deben ser estimuladas.

Promoción de una política migratoria sudamericana: asegurar la libre circulación de las personas, teniendo como base el respecto a los derechos humanos, que lleve a la realización de proyectos que promuevan el pluriculturalismo y la plena integración de los migrantes en los países de destino. Los



países sudamericanos deben concertar y promover una política que asegure globalmente, inclusive ante los países desarrollados, un tratamiento integral de la problemática migratoria y la adopción de normas universales sobre circulación de las personas. El acuerdo para exención de visas y pasaportes, firmado por los Cancilleres de la Comunidad en Santiago (noviembre 2006), es el primer paso para la libre circulación y contribuye a la consolidación de una ciudadanía sudamericana.

El 16 de abril de 2007, en Isla Margarita, Venezuela, en ocasión de la I Cumbre Energética Suramericana, la COSUNA aprobó la Decisión de Diálogo Político con la cual adoptó el nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En esa ocasión se dieron dos pasos fundamentales: 1) se acordó dotar de una sede permanente a la UNASUR en Quito; y, 2) se dispuso el inicio de las negociaciones del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR se firmó en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 12 países de Suramérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Chile, Guyana, Perú, Paraguay, Uruguay, Suriname y Venezuela.

Entre las disposiciones más importantes en relación con la ciudadanía suramericana, el Tratado Constitutivo de la UNASUR, en su parte preambular, señala:

La historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, pluri-lingües 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.

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.



Además, según el art. 3, inc. i) de ese Tratado, 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.

Mediante la Decisión 8/2012, adoptada en Lima el 30 de noviembre de 2012, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR señalaron que: “La libre movilidad humana en la región es uno de los elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía suramericana”.

Esto fue un respaldo a las posiciones defendidas por el Ecuador respecto de la libre movilidad humana regional, un término poco apreciado hasta esa fecha. En esa decisión se creó el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS) y se le otorgó un mandato:

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.

Varias reuniones del GTCS por medio de videoconferencia y presenciales tuvieron lugar, hasta junio de 2014, durante la Presidencia argentina de ese grupo, cuando se logró llegar a un acuerdo respecto al contenido del Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana.

Conclusiones del informe conceptual

Entre las conclusiones de ese Informe se determinó que la “concepción de la ciudadanía suramericana 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”. Es decir que al hablar de ciudadanía suramericana



hablamos de derechos y obligaciones, pero también de una identidad compartida en la región.

El siguiente paso era definir a esa identidad. Varios países sugerían que esa identidad se defina por lo que ya somos (el ego) y por lo que proyectamos ser como región (el ego en el futuro). Sin embargo, el Ecuador consideró necesario que también se refleje esa identidad en la forma cómo nos posicionamos frente a terceros países y regiones (el alter ego). La propuesta ecuatoriana fue aceptada.

Esta reflexión ecuatoriana no es algo anodino pues tenía como objetivo unificar a la región frente a las posiciones perjudiciales de terceros países y bloques de países que afectan a la libre movilidad humana de los nacionales de nuestra región. Por esa misma razón se incorporó en el Informe una mención respecto a que: “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”. Más adelante veremos la importancia de esta frase.

Entre otros elementos que el GTCS acordó incorporar en el Informe está el que se refiere a que “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, la ciudadanía suramericana tiene como base a la movilidad humana, pero no se limita a ella. Esto era fundamental para abordar de manera integral todos los ámbitos vinculados a la noción de ciudadanía.

Por otra parte, era necesario reconocer una realidad, existe una rica diversidad en la región, y debíamos valorar esa diversidad de manera positiva desde sus inicios. Por ello, se incluyeron también otros elementos relacionados con la identidad regional, la cual “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”. Asimismo, se añadió que “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”.

De igual forma, era preciso tomar en cuenta los avances que se habían logrado en los sistemas subregionales de integración como la CAN y el MERCOSUR. Por ello, se convino en señalar que:

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.

Esto forma parte además de lo dispuesto en el propio Tratado Constitutivo de la UNASUR.

En esa misma línea de pensamiento, era necesario establecer un punto de partida para las tareas en materia de libre movilidad humana. Por ello, se consideró que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, que está siendo aplicado por 9 de los 12 Estados miembros de la UNASUR, debería ser reconocido como una piedra basal del proceso. Y se acordó que se debería promover la adhesión de todos los países de la región a la implementación de sus disposiciones.

Aproximación a la definición de ciudadanía suramericana

Como resultado de las conclusiones era posible lograr una aproximación a la definición de Ciudadanía Suramericana. No se pretendió ser tajante con un concepto hermético pues se consideró que la ciudadanía es algo dinámico y en constante evolución, por lo que era necesario dejar abierta la posibilidad a desarrollos futuros.

De esta manera se logró la siguiente redacción:

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.

Desafortunadamente no hubo espacio suficiente para lograr la incorporación de los derechos políticos en el Informe como uno de los objetivos de la ciudadanía suramericana, pero la integración es algo que exige tiempo y paciencia, por lo que seguramente en unos años, cuando se observen los beneficios de la integración, la voluntad política permitirá concretar ese paso.

Lineamientos estratégicos

Durante las discusiones quedó claro para todas las delegaciones que el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana no podía quedarse únicamente en retórica, por lo cual era preciso avanzar hacia acciones concretas. Se buscó equilibrar esas acciones para que algunas sean realizables en el corto plazo, y otras en el mediano y largo plazo. La integración requiere rendir frutos de manera constante para evitar su estancamiento o la pérdida del dinamismo que motiva a los países a seguir adelante.



Es por ello que se establecieron lineamientos estratégicos y se los dividió 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 identificaron cursos de acción puntuales a modo de ejemplo. Se acordó, igualmente, que el tratamiento de estos lineamientos estratégicos debería realizarse de manera transversal y articulada con los diferentes Consejos Sectoriales y otras instancias de UNASUR.

En materia de ampliación de acceso a derechos se acordaron los siguientes lineamientos estratégicos:

- 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.
- En lo que se refiere a iniciativas de identificación con la región, se definieron los siguientes lineamientos estratégicos:
 - 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 dere-



chos 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 multidisciplinarias 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. Sobre este tema ya se definió que el 17 de abril de cada año se conmemoraría el Día de la UNASUR, lo cual se ha empezado a dar cumplimiento.
- Adopción participativa de una canción regional.

Es preciso subrayar que esos lineamientos estratégicos no agotan de ninguna manera el tratamiento del tema de la ciudadanía suramericana. Son únicamente las primeras acciones de una tarea que se anuncia ardua y prolongada en el tiempo.



Por otra parte, uno de los temas pendientes de definir en las próximas reuniones del GTCS es el concepto de ciudadano suramericano, es decir el sujeto de derechos de la ciudadanía suramericana. Existe un acuerdo tácito alrededor de una definición como la siguiente: “Es ciudadano suramericano todo ciudadano o nacional de los Estados miembros de la UNASUR, de conformidad con las legislaciones nacionales respectivas”. De esta forma, cada país decide la manera en que ha de reconocer la ciudadanía o nacionalidad.

Futuro del informe conceptual

El 4 de diciembre de 2014, en Guayaquil, Ecuador, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR adoptó la Resolución No. 14, sobre la: “Aprobación del Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana”.

En dicha Resolución, además de aprobar el Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS), se instruyó que sea tomado como base y referencia en el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana. Asimismo, se encomendó al GTCS la presentación en la próxima reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, de las propuestas, proyectos de acuerdo y plan de acción necesarios para poner en práctica los lineamientos estratégicos contenidos en el Informe Conceptual.

A fin de lograr la implementación de los lineamientos estratégicos establecidos en el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana, el Grupo de Trabajo nacional sobre Ciudadanía Suramericana empezó un arduo trabajo que ha permitido hasta la fecha elaborar varios proyectos de Decisión:

Pasaporte suramericano

Como se observó, en el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana se acordó como lineamiento estratégico la adopción de documentación común suramericana, teniendo como primer elemento al pasaporte suramericano.

Además, en el Tratado Constitutivo se señala 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. Pues bien, tanto en la CAN como en el MERCOSUR se han establecido estándares relacionados con sus pasaportes.

Por tanto, el documento denominado Pasaporte Suramericano se constituirá en un instrumento que coadyuvará a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los Países Miembros y a la identificación internacional de la UNASUR como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común.

Eliminación del requisito de certificado médico

En el Informe Conceptual se acordó como lineamiento estratégico avanzar con mayor énfasis en la eliminación de políticas y prácticas que limiten el acceso a derechos, en especial la facilitación de la regularización migratoria, y se menciona al certificado médico como uno de los requisitos a eliminar pues genera una discriminación por condición de salud.

En tal virtud, el Ecuador propone eliminar el requisito de certificado médico, a partir del 1 de enero de 2016, como requisito para que los ciudadanos suramericanos obtengan una visa de residencia temporal o permanente o puedan acceder a la regularización migratoria en los demás Países Miembros de la UNASUR, sobre la base del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Cabe señalar que ese Acuerdo permite que cualquier país solicite menos requisitos que los allí establecidos.

Canales preferenciales

Otro lineamiento estratégico del Informe Conceptual se refiere al establecimiento de canales de preferencia para los ciudadanos suramericanos en los aeropuertos, puertos y salidas terrestres.

Es preciso recordar que la Decisión 526 de la Comunidad Andina estableció “Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros”. Mientras, mediante la Decisión CMC No. 47, del 14 de diciembre del 2000, el MERCOSUR aprobó la “Instalación de Canales Privilegiados de Entrada en Aeropuertos para Ciudadanos del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile”.



Por tanto, la propuesta ecuatoriana pretende ampliar el ámbito de acción a UNASUR incluyendo además a los puertos marítimos y fluviales y a los pasos de frontera terrestres.

Coordinación en foros multilaterales

En el Informe Conceptual se acordó como lineamiento estratégico la coordinación y promoción de posiciones de la UNASUR en materia de movilidad humana en los Foros multilaterales.

La propuesta ecuatoriana busca implementar ese lineamiento estratégico y solicitar a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros que instruyan a sus Misiones diplomáticas en el exterior la coordinación y promoción de las posiciones de la UNASUR en materia de movilidad humana, en los Foros multilaterales en los que participen.

Esto dará una mayor proyección internacional a la UNASUR y generará una identidad común en la gestión diplomática.

Asistencia y protección consular y asuntos migratorios

En el Informe Conceptual se acordó como lineamiento estratégico la convergencia y ampliación de mecanismos de cooperación consular regional.

La Decisión 548 de la Comunidad Andina, estableció un mecanismo de asistencia y protección consular, bajo la premisa de que el ser humano constituye el fin supremo de la sociedad y los Estados deben adoptar medidas que garanticen su bienestar, y mediante Resolución 1546 se aprobó el Reglamento de dicha Resolución. Por su parte, la Decisión CMC No. 35/00 del Mercosur, del 29 de junio de 2000, estableció un Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del Mercosur, Bolivia y Chile, con el objeto de que los nacionales del MERCOSUR puedan acceder a la protección y asistencia consular en el mayor número de países posibles.

Resulta necesario procurar a todo nacional de los Países Miembros la protección y asistencia en el lugar donde se encontrase, así como crear un mecanismo institucionalizado de cooperación en materia migratoria. La cooperación en este ámbito fortalecerá la protección a los ciudadanos suramericanos en todas partes del mundo.



Como se observa, se trata de proyectos de Decisión que en su mayoría buscan la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. Esas propuestas, luego de la respectiva validación y revisión interna por parte de las instituciones competentes, han sido presentadas a la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR, actualmente a cargo de Uruguay, a fin de que sean circuladas a los demás Estados suramericanos, y deberán ser discutidas y revisadas por el Grupo de trabajo sobre Ciudadanía Suramericana.

Sin embargo, es preciso ser más ambiciosos en la búsqueda de la libre movilidad humana en la UNASUR como parte fundamental de la ciudadanía suramericana. Para ello, es posible promover dos proyectos de Decisión adicionales.

Lista común de requisito de visado y mecanismo de acción solidaria y colectiva

Este proyecto de Decisión sugiere el establecimiento de una lista común de UNASUR de ciudadanos o nacionales de terceros países que requieren visado para ingresar al territorio de la UNASUR y ciudadanos o nacionales de terceros países que están exentos de ese requisito. Incluye un mecanismo de solidaridad y acción colectiva en materia de visados, algo de suma importancia para países como el Ecuador que tienen muchas restricciones para su movilidad humana.

De aprobarse esta propuesta, implicaría un cambio radical en la política de puertas abiertas del país, pero favorecería a la integración regional. Además, la fuerza de la Unión puede permitir conseguir mejores condiciones de movilidad para los ciudadanos suramericanos, como lo establece uno de los lineamientos estratégicos del Informe Conceptual.

Eliminación de controles migratorios entre Estados miembros de la UNASUR

Este proyecto de Decisión está dirigido al establecimiento de fronteras exteriores de la Unión y a la eliminación de los controles migratorios en las fronteras interiores de la UNASUR. Si bien esta propuesta se inspira en el Tratado Schengen de la Unión Europea, es preciso guardar cierta distancia. En la UNASUR no existe todavía un libre tránsito de mercancías por lo que no se podría acabar con los controles aduaneros entre los Estados Miembros, como ocurre en la UE.



La ambición de dichos proyectos de Decisión entraña no pocas dificultades y requiere de una fuerte voluntad política a nivel nacional y de parte de los demás Estados miembros de la UNASUR. Por ello, es necesario el compromiso decidido de todas las instituciones del Estado al más alto nivel, a fin de promover estas iniciativas.

Cambios políticos en la región

Desde la aprobación del Informe Conceptual sobre Ciudadanía suramericana se han sucedido una serie de cambios importantes en la región, que sin duda tendrán repercusiones en las negociaciones sobre ciudadanía suramericana.

Por un lado, se encuentran las dificultades encontradas entre Colombia y Venezuela, por la deportación de más de dos mil ciudadanos colombianos a quienes Venezuela acusó de participar en actividades ilegales como contrabando y paramilitarismo.

A ello se suma el triunfo electoral del derechista Mauricio Macri, en Argentina, cuya política migratoria se prevé que sea mucho más restrictiva que la defendida por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, la posibilidad de que existan parámetros comunes de la UNASUR frente a inmigrantes de terceros países, podría ser una propuesta que encaje en los intereses del nuevo gobierno argentino.

Por otra parte, es preciso subrayar el cambio adoptado por el Ecuador en su política migratoria, al restablecer el requisito de visado a los ciudadanos cubanos desde el 1 de diciembre de 2015. Si bien esa decisión se adoptó para frenar el tráfico ilegal de migrantes y para evitar crisis humanitarias como la vivida por los más de dos mil ciudadanos cubanos retenidos en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, en noviembre de 2015, dicha medida servirá también de aliciente a las críticas emitidas por la mayoría de los países suramericanos al Ecuador, por su política de puertas abiertas.

Conclusiones

Queda claro que el camino para llegar al Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana ha sido largo, pero lleno de coincidencias entre los Estados Miembros.



Dicho Informe Conceptual tiene un enfoque de derechos. El avance hacia la consecución de esos derechos y hacia la ciudadanía suramericana será progresivo, pero es preciso que el proceso mantenga su dinamismo.

Adicionalmente, es preciso concretar los lineamientos estratégicos contenidos en el Informe Conceptual como parte de una primera etapa, que podrá seguir ampliándose a medida que se observen los frutos de la integración.

Para la implementación de esos lineamientos estratégicos es necesaria la voluntad política de las autoridades nacionales, para dar un fuerte impulso a las propuestas y lograr su aprobación. Un elevado nivel de ambición es fundamental en ese proceso.

Resulta evidente, también, que existen dificultades de orden político entre algunos Estados Miembros de la UNASUR, pero que pueden ser superadas si se pone énfasis en los beneficios que se derivan de la integración. La libre movilidad humana en la región no es, pues, un ejercicio de suma cero, sino resulta una tarea en la que todos los países pueden ver fortalecida su posición en materia migratoria frente a terceros países y bloques de países.

Para finalizar, el Ecuador como país sede de la UNASUR tiene un compromiso

profundo con la integración, y puede constituirse en el motor de este proceso, a través de la generación de propuestas e iniciativas innovadoras y ambiciosas.

Bibliografía

- Comunidad Sudamericana de Naciones. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, durante la III Cumbre Presidencial Sudamericana*. Cusco, 8 de diciembre de 2004. <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002340-0-Declaracion_del_Cusco_-_III_Cumbre_Presidencial_Sudamericana_-_8_de_diciembre_de_2004.pdf>.
- , *Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de la visa de turista y habilitación de documento de identidad para ingreso y tránsito en sus respectivos territorios*. Santiago de Chile, 24 de noviembre de 2006. <<http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi855.doc>>.



- _____. *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. <http://www.sela.org/media/266247/t023600002741-0-un-nuevo_modelo_de_integraci%C3%B3n_de_am%C3%A9rica_del_sur.pdf>.
- _____. *Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, durante la I Cumbre Energética Suramericana*. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600004328-0-Decisiones_del_Dialogo_Politico_-_I_Cumbre_Energetica_Suramericana.pdf>.
- UNASUR. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Quito, 11 de marzo de 2011. <<https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>.
- _____. *Decisión No. 8/2012, por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas decide iniciar el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana dando prioridad a la dimensión migratoria*. Lima, 30 de noviembre de 2012. <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_8_2012_POR_LA_CUAL_EL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_DECIDE_INICIAR_EL_PROCESO_DE_CONSTRUCCION_DE_LA_CIUDADANIA_SURAMERICANA_DANDO_PRIORIDAD_A_LA_DIMENSION_MIGRATORIA.pdf?noderef=fe01615f-b4e3-491f-ac67-3df538b09a61>.
- _____. *Resolución N° 14/2014, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas, mediante la cual se aprobó el Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana*. Guayaquil, 4 de diciembre de 2014. <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_14_2014_APRUEBA_EL_INFORME_CONCEPTUAL_ELABORADO_POR_EL_GRUPO_DE_TRABAJO SOBRE_CIUDADANIA_SURAMERICANA_\(GTCS\).pdf?noderef=858a70b0-113e-4a03-a610-05eb0ecd8a7f](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_14_2014_APRUEBA_EL_INFORME_CONCEPTUAL_ELABORADO_POR_EL_GRUPO_DE_TRABAJO SOBRE_CIUDADANIA_SURAMERICANA_(GTCS).pdf?noderef=858a70b0-113e-4a03-a610-05eb0ecd8a7f)>.