

DOI: 10.21057/repam.v11i1.24933

Recebido: 16-03-2017

Aprovado: 24-04-2017

De ‘Trabalhador Migrante’ a ‘Cidadão Sul-Americano’: uma análise da política migratória multilateral

Jacques Ramírez G¹

Resumo

O presente artigo examina o tratamento dos assuntos migratórios na América do Sul de uma perspectiva multilateral. A tese central do texto é que tanto a CAN como o Mercosul tiveram uma visão unidimensional do assunto, na qual prevalecem os enfoques econômico-comerciais e veem os migrantes como “mão de obra”. Ao contrário dessa visão esta a UNASUL, que vem pensando o tema de maneira integral, superando a histórica divisão entre “migrantes desejáveis” e “não desejáveis” e recuperando a categoria de cidadania sul-americana como um elemento central para a integração regional.

Palavras-chaves: migração, multilateralismo, integração, cidadania sul-americana.

De ‘Trabajador Migrante’ a ‘Ciudadano Suramericano’: un análisis de la política migratoria multilateral

Resumen

El presente artículo examina el tratamiento de los asuntos migratorio en América Del Sur desde una perspectiva multilateral. La tesis central del texto es que tanto la CAN (Comunidad Andina de Naciones) como MERCOSUR (Mercado Común Del Sur) han tenido una mirada unidimensional donde prevalecen los enfoques económico comerciales y ven a los migrantes como ‘mano de obra’. Por el contrario, desde la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) se ha pensando el tema de manera integral superando la histórica a división entre ‘migrantes deseables’ y ‘no deseables’ y recuperando la categoría de ciudadanía suramericana como un elemento central para la integración regional.

Palabras Claves: migración, multilateralismo, integración, ciudadanía suramericana

From 'Migrant Worker' to 'South American Citizen': an analysis of multilateral migration policy

¹Doctor en Antropología Social. Docente-Investigador Universidad de Cuenca, Ecuador. Especialista en migraciones internacionales y globalización. Email: papodelalife1@gmail.com

Summary

This article examines the treatment of migratory issues in South America from a multilateral perspective. The central argument holds that both the CAN (the Community of Andean Nations), and the MERCOSUR have a vision of migratory issues that is largely dictated by the prevalence of economic and commercial interests; a maniquean perspective that has reduced the role of migrants to that of a source of labor. UNASUR (Union of South American Nation), however, has set itself apart from other regional counterparts by approaching migratory issues from a more holistic perspective, thus overcoming the historical division between desirable and undesirable migrants, and thus recuperating the invaluable notion of South American citizenship as a bedrock of regional integration.

Keywords: migration, multilateralism, integration, South American citizenship.

Introdução

O tema das políticas migratórias adquiriu maior importância global a partir do fim da década de 1990 e ganhou força na primeira década do novo século quando começou a institucionalizar-se e os espaços de diálogo multilateral sobre temas migratórios proliferaram. Na América do Sul, entretanto, esses temas estão há tempos na agenda dos espaços sub-regionais existentes como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Nesses dois processos de integração, os temas migratórios foram discutidos (a partir dos anos 1970 para o caso da CAN e a partir dos anos 1990 para o caso do Mercosul), com uma perspectiva na que prevalecia a categoria ‘trabalhador’, a quem eram outorgadas facilidades de mobilidade, uma vez que se trata de um elemento importante para um objetivo de maior alcance e prioridade, como são os assuntos comerciais e econômicos.

Com o passar do tempo e a chegada de governos progressistas na região, aos antigos

processos de integração que tinham uma perspectiva de ‘regionalismo aberto’ – criticados por sua visão unidimensional do processo migratório (Stang, 2009), e por favorecerem os serviços úteis aos acordos comerciais (Ramírez e Estévez 2010)-, foram adicionadas novas formas de integração regional, nas que prevalecem os aspectos políticos sobre os comerciais, como a União de Nações Sul-americanas (UNASUL).

O objetivo desse texto é analisar, do ponto de vista da migração, os três espaços multilaterais: CAN, MERCOSUL e UNASUL. A tese defendida é a de que dependendo do enfoque dado aos processos de integração, há uma perspectiva diferente aos assuntos migratórios. Por um lado, CAN e MERCOSUL, com uma visão econômica, entendem a migração em uma perspectiva sociolaboral, na qual prevalece a categoria de trabalhador migrante. Por outro, UNASUL, com uma perspectiva política, entende a migração de uma maneira multidimensional, na qual prevalece a categoria de cidadão migrante.

Metodologicamente, o trabalho tem por base uma revisão dos diferentes documentos, acordos, atas, decisões que a CAN, o MERCOSUL e a UNASUL produziram em matéria de mobilidade, dando ênfase a três instrumentos: o Estatuto Andino de Mobilidade Humana (2015), o Acordo de Residência Mercosul (2002) e o Relatório Conceitual sobre Cidadania Sul-americana (2014).

Comunidade Andina de Nações

Em 1973, os Países Membros da CAN (Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Venezuela e

Chile) assinaram o Convênio Simón Rodríguez de Integração Sócio-Laboral, que partia da premissa de que o desenvolvimento dos povos andinos poderia fortalecer-se mediante a ativa participação dos trabalhadores e empregadores no processo de integração sub-regional. O artigo 3 indicava que os governos deveriam conceder atenção prioritária, entre outros aspectos, “alestablecimiento de un régimen que facilite lamovilidad de mano de obra en lasubregión”; e, no artigo 4, se acorda “procurar laadopción de normas básicas de protección de lostrabajadores migrantes”. A finalidade era melhorar as condições de vida e de trabalho nos países do Grupo Andino. Esse convênio serviu de base para a futura Decisão 116, Instrumento Andino de Migração Laboral, aprovada em 1977, que outorgava preferências aos trabalhadores migrantes provenientes dos países andinos. Alguns de seu artigos e disposições merecem ser ressaltados:

- Os Países Membros não criarão obstáculos à entrada ou saída de trabalhadores migrantes (artigo 4).

- Os escritórios de migração trabalhista (dependências dos Ministérios de Trabalho de cada um dos países) irão executar a política migratória trabalhista de seu respectivo país (artigo 7a).

- Não poderá haver nenhuma discriminação no emprego dos trabalhadores migrantes em razão de sexo, raça, religião ou nacionalidade. O trabalhador migrante e sua família terão os mesmos direitos que os nacionais com respeito a educação, moradia, saúde e previdência (artigos 13 e 14).

- Os Países Membros adotarão previsões tendentes a facilitar a regularização da situação dos indocumentados. O país de imigração concederá documentos que autorizem a permanência e atividades no seu território aos trabalhadores migrantes indocumentados. O indocumentado que apresenta demanda de documentação aos escritórios correspondentes não poderá ser expulso durante o lapso que dure seu trâmite e poderá continuar trabalhando (artigos 27, 28, 29).

Como se observa, não apenas se propunha um trato igualitário e não discriminatório a todos os trabalhadores migrantes da região andina, que tinham preferência com relação a outros estrangeiros, mas também lhes dava facilidades de entrada, de saída e de permanência. Além disso, os assuntos de migração trabalhista eram de responsabilidade dos Ministérios de Trabalho, por meio de seus escritórios de migração, e não nos Ministérios de Interior, como ocorre atualmente na maioria dos países. Também foram estabelecidos processos de regularização para os indocumentados.

Esse acordo foi, posteriormente, substituído pela Decisão 545 (de junho de 2003), com vários elementos modificados, que a tornavam mais restritiva. Em primeiro lugar, nas considerações da 545 se ressaltava que a livre circulação de pessoas era necessária para o estabelecimento do “mercado comum andino”. Apontava-se para a necessidade de criar condições para que a la libre circulación de bienes se añadala libre circulación de servicios, capitales y personas em la subregión”.

Em segundo lugar, indicava que o objetivo da Decisão era estabelecer normas para a

progressiva e gradual livre circulação e permanência de pessoas andinas com fins trabalhistas, com registro formal. Dessa maneira se transforma o conceito de trabalhador migrante: se a decisão 116 o definia como “todo nacional de un País Miembro que se traslade alterritorio de otro País Miembro con el objeto de prestar servicios personales subordinados”, na Decisão 545 é definido como “el nacional de un País Miembro que se traslada a otro País Miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea de forma temporal o permanente”². A nova normativa especifica os trabalhadores formais de carteira assinada, excluindo todas as outras categorias existentes.

Por outro lado, a Decisão indicava que estavam excluídas do “las personas que trabaja nen la administración pública y aquellas actividades contrarias a la moral, a La preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas, y a lo sintereses esenciales de la seguridad nacional” (artigo 2). Transformou-se, portanto, o espírito da livre circulação de pessoas na sub-região, não apenas porque passou a ser entendida como um mecanismo necessário para a construção de um mercado comum andino, prevalecendo os assuntos comerciais, mas também porque se limitava a trabalhadores de uma só categoria (com carteira assinada). Começaram a surgir elementos discriminatórios e subjetivos (atividades contrarias à moral, à saúde, à vida) e aparecem posições de controle. Sobre este último aspecto cabe indicar

²Enquanto a 116 estabelece três categorias: trabalhador qualificado, fronteiriço e temporário; a 545 menciona o trabalhador com deslocamento individual, trabalhador de empresa, temporário e fronteiriço.

que a categoria de trabalhador migrante indocumentado e os outros assuntos com respeito a esse tema que estipulava a decisão 116 foram eliminados³.

Para os trabalhadores migrantes com carteira assinada que possam se beneficiar da decisão, é outorgada igualdade de trato com relação aos nacionais, direito de sindicalização, de negociação coletiva, acesso à previdência social e se amplia a livre mobilidade para a família, que inclui tanto “lapareja como a los hijos menores de edad, a los mayores solteros en condición de discapacidad y a sus ascendientes y dependientes”.

Esse tema é reforçado na Decisão 583, *Instrumento Andino de Seguridad Social*, na qual se enfatiza a importância de garantir os direitos sociais aos trabalhadores andinos migrantes assim como a seus beneficiários, que têm os mesmos direitos e obrigações em matéria de previdência social que os nacionais (artigo 5), ou seja, igualdade de trato.

É importante ressaltar que a Decisão 583 introduz a categoria de “migrante trabalhador”, para fazer referência a “toda persona que se haya trasladado del territorio de un País Miembro a otro, independientemente de su nacionalidad o de su condición de trabajador dependiente o independiente”. Esta definição é mais abrangente que a 545, uma vez que não contempla o requisito do registro formal.

Finalmente, a Decisão 584, *Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*, introduz a categoria de “trabalho decente”: o qual deve garantir, entre outras coisas, a proteção da previdência e da saúde no âmbito laboral. É estabelecida uma série de políticas de prevenção de riscos laborais (artigos 4-10) e uma política de gestão de segurança e saúde nos centros de trabalho (artigos 11-17). Também são estabelecidas obrigações para os empregadores.

Em resumo, na CAN foram elaboradas decisões em matéria migratória que, no início do século XXI, levaram o Conselho de Presidentes a manifestar a importância da “livre circulação de pessoas” como um objetivo a ser colocado de maneira gradual. De fato, se revisamos as decisões da CAN (que têm caráter superior às legislações nacionais)⁴, se observa que a maioria foi tomada nos primeiros anos do novo século:

Decisões da CAN em matéria migratória

Temas tratados nas decisões vinculadas à migração	Decisão	Ano
Cartão Andino de Migração	397	1996
Zonas de Integração Fronteira na Comunidade Andina	501	2001
Centros Binacionais de Atenção em Fronteira na Comunidade Andina	502	2001
Reconhecimento de documentos nacionais de identificação	503	2001
Criação do Pasaporte Andino	504	2001
Cabines de entrada em aeroportos para nacionais e estrangeiros residentes nos Países Miembros	526	2002

³A Decisão 545 indica —na quarta transitória— que os Países Membros adotarão previsões tendentes a facilitar a regularização da situação migratória dos trabalhadores nacionais andinos que se encontrem em situação irregular que tenham migrado antes da decisão entrar em vigor.

⁴As decisões e normas jurídicas, aprovadas no marco da CAN não precisam ser ratificadas pelo órgão legislativo de cada país membro, uma vez que são de caráter supranacional. Quando existe contradição com as normas legais nacionais, prevalece a decisão da CAN. Para uma análise mais detalhada ver RAE -Jurisprudência (2010).

Instrumento de Migração Trabalhista Andino	de	545	2003
Mecanismo de Cooperacao em Matéria de Assistência e Proteção Consular e Assuntos Migratórios Andino	de	548	2003
Instrumento de Previdência Social Andino	de	583	2004
Instrumento de Segurança e Saúde no Trabalho Andino	de	584	2004
Estatuto Andino de Mobilidade Humana		1343	2015

Fonte: Comunidade Andina de Nações
Elaboração própria.

A essa normativa se soma o surgimento de diferentes espaços e comitês dentro da CAN criados para tratar o tema migratório: Comitês Andinos de Autoridades de Migração (CAAM, 1994), o Subcomitê de Autoridades de Migração Trabalhista (2004), o Comité Andino de Expertos em Estatísticas Migratórias, o Programa Migração e Trabalho (2008); e o Foro Andino de Migrações (substituto do CAAM), que iniciou em Quito em 2008, e cujo principal resultado foi a elaboração do Plano Andino de Desenvolvimento Humano para as migrações (ainda não aprovado) e o recente Estatuto Andino de Mobilidade Humana aprovado pelo Parlamento Andino em 2015.

O Estatuto Andino de Mobilidade Humana

Todo esse trabalho e reflexões realizadas no início do século tiveram como resultado uma nova Decisão (1343) aprovada pelo Parlamento Andino, o “Estatuto Andino de Mobilidade Humana”. Este Estatuto foi apresentado e discutido no IV Fórum Andino de Migrações, celebrado em Bogotá em maio de 2013, que teve como objetivo “regular las relaciones entre los Estados Miembros de la Comunidad Andina con los ciudadanos andinos

encuanto al ejercicio de los derechos de movilidad humana, permanencia y circulación dentro de la región andina, enfocándose en la protección y garantía de los derechos de las personas, sin discriminación de ninguna naturaleza” (artigo 1).

A respeito do tema, vale a pena mencionar alguns detalhes. Em primeiro lugar a substituição do termo ‘migração’ por ‘mobilidade humana’, e a definição com este termo de “los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para trasladarse a un sitio diferente al de su residencia habitual. Se incluyen los procesos de emigración, inmigración, retorno, solicitud de asilo y protección internacional, desplazamientos internos y reasentamientos”. Esse conceito de mobilidade humana penetrou no âmbito internacional sul-americano, substituindo o conceito de migração.

Por outro lado, as considerações da Decisão se orientam pelo respeito aos direitos humanos das pessoas em mobilidade, reconhecendo várias falências dos Estados Partes como a não harmonização legislativa, a existência de discriminação com relação aos migrantes (por exemplo, a exigência do passado judicial para ter acesso a certos direitos), a dificuldade real do exercício pleno dos direitos de livre mobilidade ou do princípio de cidadania andina. É interessante essa autocrítica realizada pelos Estados Membros da CAN, pouco comum nesse tipo de documentos multilaterais — nos quais, em geral, busca-se ressaltar as ‘boas práticas’ e não as ‘más’.

Por fim, o Estatuto volta a colocar na mesa o conceito de “cidadania andina”. Desde o Preâmbulo, menciona-se a “reiterada voluntad de

los países andinos de cooperar para la conformación y consolidación de la ciudadanía andina y suramericana, por medio de la cual se propenderá por la garantía del trato igualitario para todos los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación”. O cidadão andino é definido como “la persona nacional (por nacimiento o por adopción) de uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina” (artigo 2). Assim, qualquer/toda pessoa com nacionalidade colombiana, equatoriana, peruana ou boliviana é cidadã andina.

Em todo o Estatuto se faz uso da categoria de cidadã e cidadão andino, com o objetivo de outorgar direitos (capítulo 2), recordar deveres e obrigações (capítulo 3), assim como explicitar as facilidades para a mobilidade, circulação e permanência (capítulo 4). Ainda que não exista uma discussão conceitual sobre essa categoria, ela é empregada com uma perspectiva jurídica (direitos e obrigações) e são apresentados os mecanismos para que os membros de Estados pertencentes à CAN usem mecanismos de identificação (passaporte andino).

Com relação aos requisitos de residência, seja temporária ou permanente, no estatuto andino outra vez aparece a necessidade de apresentação de justificativas que acreditem a solvência econômica (artigos 41c e 44d), contrário ao Acordo do Mercosul, (no qual também estão incluídos os países andinos) que não requer solvência econômica para outorgar residência temporal, como veremos adiante.

O tema mais grave, talvez, desse estatuto andino é com respeito ao acesso à saúde para os

cidadãos andinos. O artigo 14 diz que “los migrantes tendrán derecho a atención médica de urgencias... Las instituciones de salud, sean públicas o privadas, no podrán negarse o limitarse a prestar los servicios de urgencia requeridos a causa de la situación administrativa irregular de la persona” (grifo nosso). Limitar o acesso a serviços de saúde somente em casos de emergências não apenas é um limitante, mas um retrocesso em quanto ao princípio da igualdade de trato estabelecido em algumas normas internacionais como o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Culturais e Econômicos, assim como na Convenção sobre proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e de suas famílias, assinados por todos os Países Membros da CAN.

O espaço multilateral da CAN foi afetado, sobretudo, por três eventos: a saída da Venezuela em 2006; o mandato dos Presidentes da região, no início da segunda década deste século, depois do início de uma reengenharia institucional devida à excessiva burocracia⁵; e principalmente pelo surgimento da UNASUL como novo espaço de integração regional ao final da primeira década do novo século.

Se a CAN deu seus primeiros passos já na década de 1970 com o Convênio Simón Rodríguez, o que ela nunca pôde fazer foi romper com a tríade “trabalho, migração e residência”. A migração – ou mais especificamente – a migração vinculada à

⁵Por exemplo, “para el pleno cumplimiento de la Decisión 545 debe aprobarse su reglamento por parte de la SG de la CAN, previa opinión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y del Comité Andino de Autoridades de Migración, en consulta con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El reglamento continúa en su fase de discusión técnica” (Artola, 2015: 14)

residência no espaço andino, se relaciona à categoria trabalhista e à solvência econômica, inclusive no recente Estatuto Andino. Além disso, está vinculada especificamente a um trabalho formal de carteira assinada, ficando assim, excluídos aqueles trabalhadores informais que cruzam as fronteiras e, obviamente, aqueles que não são trabalhadores.

MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) nasceu em 1991, com o Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, como uma resposta econômica de integração regional. Já na sua criação, o Tratado deixou aberta a adesão de novos membros a países da ALADI, razão pela qual mais tarde aderiram Venezuela (2006) e Bolívia (2012)⁶. Além dos Estados Partes, o MERCOSUL tem a Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname e Peru como Estados associados.

O MERCOSUL tinha por objetivo uma adequada inserção econômica internacional para seus países, considerando que deveria ser alcançada por meio da coordenação de políticas macroeconômicas, e a complementaridade entre os diferentes setores da economia (MERCOSUL, 1991), começando pela livre circulação de bens e serviços e a adoção de uma tarifa externa comum.

A partir da década de 1990, com a aceleração do processo de mundialização do capitalismo, os Estados passam a enfrentar novos

reajustes econômicos, que em alguns casos abriram espaço a respostas regionais. Ao mesmo tempo, em outras latitudes se consolidavam grandes projetos econômicos, que “de cima para baixo” buscavam traçar rotas de desenvolvimento para a América Latina, como o Consenso de Washington – que promovia uma série de reformas para os países em desenvolvimento—, os antecedentes do que seria posteriormente a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Iniciativa para as Américas, projeto impulsionado pelo presidente dos Estados Unidos, George Bush, que promovia o livre comércio, investimento estrangeiro e redução da dívida externa.

Na metade dos anos 1990, com o Protocolo de Ouro Preto (1994), se redefine o MERCOSUL como uma união aduaneira, com zonas de preferência tarifária, ratificando os elementos comerciais como o centro dos processos de integração do MERCOSUL. Além disso, o Protocolo cria a institucionalidade do bloco, na qual os temas sociais são incorporados apenas como subsidiários dos econômicos.

Entretanto, a crise econômica do final do século XX na região, particularmente na Argentina e no Uruguai, as alternâncias de governo, o rechaço popular massivo às tentativas norte-americanas de impor a ALCA, além do novo protagonismo da República Bolivariana da Venezuela na região, e o estancamento de vários dos postulados do MERCOSUL desde 1998, possibilitaram a ressignificação do mercado comum, já não apenas com temas econômicos, mas também com nova agenda de cunho político e

⁶Para que Bolívia seja Estado Membro Pleno falta a ratificação dos parlamentos de Brasil e Paraguai.

social (Bizzozero, 2011). Um exemplo é a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 1998, que, entre outras coisas, postulava o seguinte:

1. Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes.
2. Os Estados-Partes comprometem-se a garantir, mediante a legislação e práticas trabalhistas, a igualdade de tratamento e oportunidades entre mulheres e homens.
3. Todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito a ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades (MERCOSUL, 1998).

A inclusão da preocupação social na agenda do MERCOSUL fica mais evidente a partir do ano 2000, com medidas que transcendem o aspecto laboral, quando o bloco desenvolve uma estrutura institucional com o objetivo de aprofundar a dimensão social.

Desde sua origem, o MERCOSUL foi concebido como um espaço de “naturalezaintergubernamental, no

unrégimenbasadoenlaidea de supranacionalidad” (Modolo, 2012); o que implica que as decisões do pleno devem ser tomadas por consenso pelos membros, mas não necessariamente ingressam na agenda imediata de cada país soberano. Diferente da CAN, uma vez que não existe uma jurisdição comunitária que organize o espírito legal dos acordos, eles podem ter diferentes alcances e interpretações – dependendo do corpo legal de cada país — com relação às que originalmente inspiraram sua criação.

Dessa maneira, ao iniciar o novo século, o MERCOSUL ampliou seu espectro de intervenção, tratando já não só de temas econômicos, como também políticos e sociais colocando noções de cidadania Mercosurena (Decisão 64), igualdade de direitos, acesso e livre mobilidade como elementos necessários à integração regional.

Tal como na CAN, é a partir do vínculo entre os temas comerciais e trabalhistas que se introduzem, posteriormente, os assuntos migratórios a partir da criação, em 1995, do subgrupo de Trabalho de Assuntos Trabalhistas, Emprego e Previdência Social (SGT10). Em 1998, foi assinada a já mencionada Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

Ainda que o trato igualitário entre nacionais e mercosurenhos tenha sido um passo importante, foi apenas no início do novo século – com a assinatura da Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social em 2000— que se expressou a necessidade de aprofundar a dimensão social no processo de integração do MERCOSUL, que entre outras medidas, aludia ao tema migratório (Modolo, 2012). Assim, os temas sociais são

introduzidos como complemento aos temas econômicos e começa-se a tratar dos temas migratórios. O avanço mais importante nesse âmbito foi a aprovação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do MERCOSUL e Associados em 2002 e do Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania MERCOSUL em 2010 que permitiu, com tramites relativamente simples, residir em algum País Membro e uma maior aproximação ao conceito de cidadania sul-americana.

O Acordo de Residência do Mercosul

A partir de 2000 há uma ruptura na visão de controle que caracterizou os primeiros anos do Grupo Especializado Migratório – instância que precedeu o Foro Especializado Migratório —, que tinha por foco ações em zonas de fronteira, com a finalidade de regular a entrada e saída de populações desses espaços. Nesse ano, foi assinado o Acordo sobre Isenção de Tradução de Documentos para Trâmites Migratórios, destinado a eximir de entrega de traduções dos documentos solicitados como requisitos para realizar trâmites migratórios; de maneira específica, do certificado de carência de antecedentes penais (Alonso, 2012).

Posteriormente, em 2002, esta mudança se evidencia na negociação do Acordo sobre Residência do MERCOSUL, Bolívia e Chile, o que além de suscitar uma maior consciência sobre o fato de que o tema migratório representa um elemento fundamental para avançar na integração regional, permitiu dar visibilidade a sua especificidade e, por fim, à necessidade de criar uma instância especializada para o tema,

modificando assim a estrutura interna da Reunião de Ministros do Interior. Assim, em 2003 o Grupo Especializado Migratório é substituído pelo Foro Especializado Migratório, cujo funcionamento contempla uma comunicação mais direta das negociações neste âmbito com a Reunião de Ministros do Interior (Alfonso, 2012).

O Acordo de Residência do MERCOSUL nasce com o objetivo de eliminar a situação migratória de irregularidade dos nacionais dos Estados Partes⁷, e de constituir-se no instrumento que viabilize a implantação de uma política de livre mobilidade (e livre residência) que contribua para consolidar o processo de integração regional, que como último fim tem a eventual criação de uma cidadania sul-americana.

Nesse contexto, o ponto de partida do Acordo de Residência é a concepção de um único critério migratório que determine a possibilidade de se obter um visto de residência temporária ou permanente no território que conforma o MERCOSUL, que consiste na acreditação da nacionalidade do solicitante de um dos Estados-Partes do MERCOSUL e Associados. Ou seja, os principais beneficiários são os cidadãos nacionais dos países da região. Este critério ou motivo migratório foi chamado de critério de “nacionalidade MERCOSUL” (OIM, 2014).

Nessa revisão de algumas das mudanças de visão que se produziram no interior do MERCOSUL é importante reconhecer a incidência especial que tiveram países como Argentina e

⁷Segundo F. Agusti (2015), ex Diretor de Assuntos Internacionais e Sociais do Ministério do Interior e Transporte da Argentina, na região existiam entre 2 e 2.5 milhões de pessoas irregulares.

Brasil no tema migratório. Esses países impulsionaram, em diferentes momentos e espaços, a incorporação de um enfoque de direitos, assim como o tratamento da migração em negociações birregional – especificamente naquelas com a União Europeia —, não apenas enfocando a irregularidade, mas também considerando os aportes da população em movimento, nos países de origem e destino. De fato, as mudanças no MERCOSUL com respeito ao tema da migração intra-regional, foram impregnadas pelas tendências dos governos da região, que mantém um discurso mais próximo ao Regionalismo Pós-neoliberal (Sanahuja, 2009) que ao Regionalismo Aberto⁸. Vale recordar que no fim de dezembro de 2003, Argentina aprovou uma nova lei de migrações com enfoque nos direitos, convertendo-se no primeiro país sul-americano a superar a lei de migrações marcada pela doutrina da segurança nacional impulsionada no período das ditaduras militares.

Assim, é importante compreender o Acordo de Residência no marco de uma tentativa de mudança de enfoque das políticas migratórias regionais – não sem tensões ou contradições – que são o resultado de processos políticos e históricos concretos (Favell, 2000), e por meio do qual os Estados acordam ferramentas multilaterais para construir ações comuns no interior de seus

territórios (Modolo, 2012). Ações comuns necessárias, que buscam regularizar os problemas de mobilidade intra-regional, ações que se concretizem em apenas quatro meses de negociações antes da assinatura por parte dos Presidentes do MERCOSUL, realizada no dia 6 de dezembro de 2002 em Brasília.

De fato, em uma decisão histórica, os Países Membros do bloco, liderados por Argentina e Brasil, tomaram uma decisão fundamental: deixar de pensar que a solução era realizar anistias periódicas, para solucionar o problema dos migrantes intrarregionais e criar um instrumento permanente que permita regularizar as pessoas que se movem de um país a outro dentro do bloco.

Além do propósito central do Acordo de Residência de “solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes e Associados”, nos considerados são indicados os temas a ressaltar: a reafirmação de “fortalecer e aprofundar os processos de integração assim como os vínculos fraternos existentes” e a necessidade de “implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região”.

Dessa maneira, três elementos centrais são combinados como antecedentes do Acordo de Residência: integração – livre mobilidade – regularização. Sob essas premissas, estabeleceram-se as regras comuns para cumprir com o objetivo de que:

⁸Segundo a CEPAL (1994), o Regionalismo Aberto é “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”.

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 requisitos previstos en el artículo 4 (artigo 1).

O Acordo menciona dois tipos de residência: a temporária, que pode ser outorgada por até dois anos; transcorrido esse período, o visto permanente pode ser solicitado (artigos 4 e 5). Um elemento a ressaltar é que poderão solicitar a residência todos os cidadãos do MERCOSUL, “con independencia de la condición migratoria con la que hubieran ingresado al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas” (artigo 3). Os requisitos estabelecidos para outorgar a residência temporária aos petionários são os seguintes como consta no artigo 4:

- a) Passaporte válido e vigente ou cédula de identidade ou certificado de nacionalidade;
- b) Certidão de nascimento e comprovação do estado civil e certificado de nacionalização ou naturalização quando for o caso;
- c) Certificado que acredite a carência de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que tenha residido durante os cinco anos anteriores à chegada ao país de recepção;
- d) Declaração juramentada de carência de antecedentes internacionais penais ou policiais;
- e) Certificado que acredite a carência de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de recepção (para os que solicitem regularização);
- f) Certificado médico (se exigido pela legislação interna do Estado-Parte);
- g) Pagamento de uma taxa retributiva de serviços.

Desses requisitos, chama à atenção a quantidade dos vinculados aos temas de segurança e controle. O que se busca exclusivamente é que o ‘outro’, a quem se pensa outorgar a residência, não tenha tido antecedentes penais, policiais ou judiciais; tanto no passado, no país onde residiu como no país onde solicita a residência. Também se mantém a possibilidade de pedir certificado médico, requisito anacrônico que acertadamente muitos dos Estados da região deixaram de solicitar.

A parte mais inovadora desses requisitos é que, diferente do que ocorreu na CAN, o Acordo de Residência do MERCOSUL rompeu com a equação trabalho-migração. Como se observa, não é solicitado nenhum certificado trabalhista no país onde se pretende residir, o que foi extremamente positivo para ampliar as opções de obtenção da residência temporária. Entretanto, ao solicitar o visto permanente, aparece um novo requisito: “acreditação de meios de vida lícitos que permitam a subsistência do petionário e seu grupo familiar convivente” (artigo 5d); ainda que diminuam os requisitos de segurança e controle.

Uma vez outorgada a residência, os cidadãos têm direito de entrar, sair, circular e permanecer livremente no território; assim como têm direito a exercer as mesmas atividades, nas mesmas condições dos nacionais do país de recepção (artigo 8). Dessa maneira, outorga-se igualdade de direitos civis, reunificação familiar, trato igualitário, direito a transferir remessas e direitos aos filhos (artigo 9); também estão contempladas sanções a pessoas que empreguem nacionais de outros Estados-Partes em condições

ilegais (artigo 10). O Acordo não trata dos direitos políticos das pessoas que receberam a residência. Os temas de direitos políticos (especialmente o sufrágio de estrangeiros) ficam excluídos do Acordo, o que deixa subentendido que essa é uma decisão tomada pelos Estados, de maneira unilateral.

Apesar de o processo de implementação de o Acordo ter variado de país a país – considerando a demora do Paraguai para ratificar no Parlamento —, alguns começaram a aplicar de maneira unilateral ou bilateral como foi o caso de Argentina e Brasil. Posteriormente, os outros Estados-Partes e Associados foram somando-se a eles.

Fazendo uma breve cronologia, o primeiro país a realizar o depósito de ratificação foi Argentina, em 19 de julho de 2004, e anos antes incorporou em sua norma interna o critério de “nacionalidade MERCOSUL”. Brasil ratifica o Acordo em 18 de outubro de 2005, e implementa para Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e Peru; enquanto espera o processo de internalização para Equador.

Uruguai incorporou o Acordo em 8 de dezembro de 2005 e ratificou em 8 de março de 2006. Um aporte interessante no caso uruguaio é que com a aprovação da recente lei de residência, desde 2014 o país outorga a residência permanente para os cidadãos do MERCOSUL sem aplicar primeiro a residência temporária; é o único país que o faz dessa maneira e sem custo⁹. Paraguai

⁹Vale dizer que o Uruguai assinou convênios bilaterais com Brasil e Equador, os quais permitem aos uruguaiois nesses países e a brasileiros e equatorianos no Uruguai obter a residência permanente de forma direta, se desejar radicar-se nesses países.

ratificou o Acordo de Residência em 28 de julho de 2009, e é o último Estado-Parte a ratificar.

Quando da assinatura do Acordo de Residência, em dezembro de 2002, apenas Chile e Bolívia eram países associados ao MERCOSUL. Bolívia incorporou o Acordo de Residência à sua legislação interna em 2004 e depositou o instrumento de ratificação em 11 de abril de 2015.

No Chile, o Acordo entrou em vigor dia 18 de novembro de 2005; entretanto, os benefícios não foram estendidos para os países que aderiram posteriormente, como Peru, Equador e Colômbia, e outorga o visto temporário por um ano, prorrogável por igual período.

A internalização e implantação na Colômbia do Acordo de Residência foi feita em setembro de 2012 e se aplica para Argentina, Brasil, Bolívia, Peru, Chile, Equador, Uruguai, Paraguai e Venezuela. Peru assinou a Ata de adesão ao Acordo em 28 de junho de 2011, junto com Equador, país no qual entra em vigência em abril de 2014. Venezuela não assinou o acordo, mas elaborou um acordo ministerial que habilita o critério de nacionalidade MERCOSUL para cidadãos argentinos, em princípio de reciprocidade (Resolução número 90 de 28 de março de 2011 do Ministério do Poder Popular para Relações Exteriores e Justiça).

A aprovação do Acordo de Residência também aponta a necessidade de harmonizar as legislações de cada país, coisa que não todos fizeram¹⁰. Ainda que não estejam todos os países aplicando o Acordo de Residência do

¹⁰ Estão em processo de elaboração e aprovação de novas leis Brasil, Chile e Equador.

MERCOSUL, na atualidade, ele é o principal mecanismo multilateral regional em matéria migratória, e permitiu a regularização de milhares de cidadãos migrantes sul-americanos. Calcula-se que entre 2004 e 2013 foi concedida residência, seja temporária ou permanente, a mais de 3 milhões de cidadãos do MERCOSUL (OIM, 2014)¹¹.

UNASUL

As tentativas de avançar nos temas migratórios desde uma perspectiva que supere os vínculos trabalhistas ou os assuntos econômicos como requisito para a obtenção da residência foram propostas a partir da UNASUL, com base em um novo prisma de cidadania sul-americana. Desde o Tratado Constitutivo está indicada a importância de se consolidar a identidade sul-americana com o propósito de alcançar uma cidadania regional.

Como é de conhecimento geral, a UNASUL nasceu como um processo de integração de carácter político, o que a diferencia da CAN e do MERCOSUL. Isso não significa que os temas comerciais, de segurança, infraestrutura, ciência, educação, entre outros, não sejam tratados, mas que são parte de um diálogo político, no qual existe, ou podem existir diferentes posturas entre os Estados Membros, mas que permanece a ideia de que os sujeitos da integração são as pessoas

concebidas como cidadãos e não como meros fatores de produção. Somente se analisado dessa perspectiva que é possível entender por que se conformou, como veremos adiante, um Grupo de Trabalho sobre Cidadania Sul-americana, e não sobre trabalhadores migrantes ou grupo sociolaboral como existiu nos outros subespaços analisados.

Como argumentam Rojas, Altman e Beirute (2012), os temas-chave que inibem os processos de integração são de carácter político, apesar de serem subjugados aos temas econômicos. Essa particularidade é significativa porque, em boa medida, se deriva do protagonismo dos Estados no processo que configura um esquema intergovernamental de tomada de decisões.

A formação da União Sul-americana foi impulsionada pelos ventos do novo século, de conformar um Regionalismo Pós-neoliberal. Depois de várias deliberações, em 08 de dezembro de 2004, na III Cúpula de Presidentes realizada em Cuzco-Peru, pensando na conformação de um espaço de integração geopolítico, então denominado Comunidade Sul-americana de Nações, finalmente foi assinada a Ata Constitutiva da União.

Desde o início, o objetivo era que seus membros fossem todos os Estados da América do Sul, todos como membros plenos¹². Anos mais tarde, no marco da I Cúpula Energética Sul-americana, organizada na Venezuela (2007), ficou acordada a mudança do nome para como é

¹¹ Os dados apresentados pela OIM (2014) são tomados do Foro Especializado de Migrações do MERCOSUL, que recolhe dados de todas as pessoas da região às quais se concedeu residência, mas não em todos os casos graças ao Acordo de Residência. É necessária uma pesquisa mais profunda, de país em país, para a obtenção de uma cifra exata daqueles que foram regularizados pelo Acordo do Mercosul.

¹²Diferente do MERCOSUL e da CAN, onde existem Estados Membros Plenos e Associados.

conhecida hoje: União de Nações Sul-americanas (UNASUL).

Um ano depois, na Cúpula Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008, foi aprovado o Tratado Constitutivo, que entrou em vigor em 11 de março de 2011. O Tratado Constitutivo aponta para a necessidade de consolidar “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” (artigo 3 literal i).

Igualmente, está indicada no Tratado a necessidade de cooperar em matéria de migração “con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regulación migratoria y armonización de políticas” (artigo 3 literal k). Como se observa, desde sua origem, a UNASUL propõe tratar o tema migratório a partir de um enfoque integral, privilegiando a cidadania e os direitos, e não com um enfoque de gestão ou controle migratório ou trabalhista.

Cronologia e Conceitualização da Cidadania Sul-Americana

A União de Nações Sul-americanas, mediante Decisão 8/2012 do Conselho de Chefes e Chefas de Estado, criou o Grupo de Trabalho sobre Cidadania Sul-americana (GTSC), com o objetivo de elaborar um relatório conceitual que explore as diferentes dimensões da cidadania sul-americana; para o qual se acordou que o Conselho de

Ministras e Ministros de Relações Exteriores da UNASUL apresentasse ao Conselho de Chefes e Chefas de Estado em 2014 propostas, linhas estratégicas e projetos para um futuro acordo sobre cidadania sul-americana.

O GTCS teve sua primeira reunião na Presidência Pro Tempore (PPT) do Peru, e elaborou um esquema, um quadro de princípios e uma matriz sistematizada de aportes dos Países Membros da União. Na VII Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, celebrada em Paramaribo, Suriname, em 30 de agosto de 2013, a PPT foi transferida ao Suriname e, nesse marco, a República Argentina assumiu a PPT do Grupo, que convocou uma primeira videoconferência, realizada em 31 de outubro de 2013, na que foi apresentado um primeiro rascunho do relatório conceitual, elaborado pela Argentina, como documento de referência para continuar com os aportes ao mesmo.

Em 3 de dezembro de 2013, o GTCS teve sua primeira reunião presencial em Cartagena de Índias, Colômbia. Na reunião foi discutido o conteúdo do rascunho do relatório conceitual. A segunda e terceira reuniões presenciais do GTCS ocorreram em Buenos Aires, Argentina, nos dias 15 e 16 de abril e 10 e 11 de junho de 2014 respectivamente. Finalmente, em 22 de julho de 2014, ocorreu uma videoconferência entre os membros do Grupo, na que o grupo chegou ao consenso e aprovou a redação final do Relatório Conceitual, incluindo as linhas estratégicas.

Em seguida, no marco dos canais institucionais, o GTCS enviou o Relatório Conceitual Sobre Cidadania Sul-americana ao

Conselho de Delegadas e Delegados da UNASUL para consideração e posterior envio ao Conselho de Chanceleres da União. Em 4 de dezembro de 2014, em Guayaquil, Equador, o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da UNASUL, mediante resolução No. 14/2014 decidiu “aprobar el Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS) e instruir que sea tomado como base y referencia en el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana”; y “encomendar 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 prácticos los lineamientos estratégicos contenidos en el Informe Conceptual, y de esta manera continuar el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana con el apoyo de los Consejos Sectoriales de la UNASUR en el ámbito de sus competencias”. No Relatório se definiu que:

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 (UNASUR, 2014, p.14).

Essa definição, que se nutre dos trabalhos de outros processos sub-regionais menores¹³ e que

¹³ “La construcción de la ciudadanía regional tiene expresiones y avances muy concretos y relevantes en los dos principales procesos subregionales de integración, la CAN y el Mercosur, traducido en un proceso de

determina novos e inovadores passos¹⁴, coloca dois eixos centrais: por um lado, reconhecer a categoria de “cidadania sul-americana” como uma categoria jurídico-política (acesso progressivo a direitos e deveres); por outro, como uma categoria sociocultural (identidade, tradições, costumes, cosmovisões, etc.). Essa maneira de conceitualizar permite entender a construção de uma cidadania regional diferenciada, ou seja, que reconheça o direito à diversidade, ao mesmo tempo em que reconhece a todos como cidadãos.

Além de recuperar a importância da “história compartilhada” na região, essa definição de cidadania sul-americana, uma vez que se trata de uma “ampliação”, admite diferentes níveis de associação, que permitem entendê-la a partir da categoria conceitual de “cidadania mista”, definida como a vinculação a diferentes âmbitos políticos: local, nacional e regional. É no âmbito local, municipal, que os migrantes devem enfrentar a realidade de acesso a serviços como moradia, saúde, educação, etc.; no âmbito nacional, os Estados soberanos têm a capacidade de regular os fluxos de bens, capitais e pessoas; e, no âmbito regional intergovernamental ocorre a extensão e a transnacionalização dos direitos, ao surgirem novas entidades políticas e, por fim, novos atores.

É importante entender, assim, a existência de uma associação transladada, que implica

otorgamiento igualitario y de generalización gradual de derechos.” (...) En tanto modelos de integración (Comunidad y Mercado Común) de índole inferior a la Unión, ambos procesos tienen menores alcances que la UNASUR (Unión política y económica) (UNASUR, 2014: 9).

¹⁴ “El proceso de construcción de una identidad y ciudadanía suramericana debe ser innovador, e ir más allá de la imprescindible convergencia de los procesos subregionales en la materia” (UNASUR, 2014: 8).

múltiplos âmbitos, que se mesclam entre si¹⁵. No âmbito regional, aqui analisado, implica construir as bases de uma cidadania sul-americana, que não deve ser restrita ao âmbito multilateral intergovernamental, mas deve se ocupar também dos atores nacionais, municipais e dos cidadãos migrantes, que vivem um intenso intercâmbio com a sociedade que o acolhe, por meio de adesões e interações democráticas¹⁶. Disso deriva o conceito de cidadania mista: mistura de âmbitos, de atores e interações.

Analisado desse ponto de vista, o objetivo do conceito e da proposta política não se restringe a fazer o mundo conhecer as relações internacionais como um ‘tratamento mais favorável’ aos migrantes intrarregionais, mas também reconhecer progressivamente sua condição de cidadãos e cidadãs no território de algum país da UNASUL no qual tenham decidido residir, ou seja, reconhecer sua condição de concidadãos, cidadãos UNASUL, membros do *demossul-americano* e, portanto, com o direito ao tratamento igualitário.

Com esse conceito, reconhecem-se os Estados como atores centrais do fato migratório, que permitem os fluxos populacionais no interior da UNASUL e que são responsáveis pelos

cidadãos da UNASUL, não nacionais, que residem em seus países, superando, assim, o *ius sanguinis e ius soli*¹⁷ e caminhando para o *ius domicilie*, que significa reconhecer uma forma de pertencimento em virtude do local de residência.

Essa perspectiva nos afasta das visões clássicas, que outorgam a cidadania aos indivíduos por razões de herança de seus progenitores, ou porque assumiram a do Estado onde nasceram. O que poderia ser mais fortuito que herdar a nacionalidade e a cidadania por essas duas vias? A resposta da maioria dos Estados quando enfrentam populações não nacionais, migrantes, é aplicar políticas de assimilação ou naturalização como único mecanismo para reconhecer direitos e obrigações. Isso significa transformar um estrangeiro, um “outro”, em um “nosso”, de onde vem a categoria ‘nacionalizado’ ou ‘naturalizado’, uma vez que esse migrante se converte em parte da coletividade¹⁸.

De maneira distinta, reconhecer a partir do *iusdomicile* a condição de concidadãos aos não nacionais, aos migrantes intrarregionais, implica reconhecer a capacidade de ação e eleição dos indivíduos para ir de um Estado a outro; implica reconhecer seus direitos no lugar onde reside, implica que esse migrante intrarregional aceita e se submete ao marco jurídico (incluídos os requisitos

¹⁵Na linha de Faist (2015) ao utilizar a noção de cidadania anidada.

¹⁶Por iteração democrática entendo processos complexos de argumentação, deliberação e intercâmbio público por meio dos quais se questionam e contextualizam, invocam e revogam, afirmam e posicionam reivindicações e princípios de direitos universalistas, tanto em instituições legais e políticas como nas associações da sociedade civil. As interações podem dar-se em corpos públicos “fortes” das legislaturas, ou no sistema judicial e no executivo, assim como nos entes públicos “fracos” de associações da sociedade civil e nos meios de comunicação” (Benhabib, 2004: 130).

¹⁷Na maioria dos países do continente americano (30 países) se aplica o critério de *ius solis*. Para uma análise comparativa sobre aquisição e perda de cidadania, ver Vonk (2014).

¹⁸Os defensores desse paradigma consideram que a naturalização é o último degrau para a integração dos imigrantes. Criticam a possibilidade da dupla nacionalidade porque acreditam que a lealdade é a um só Estado e veem com preocupação os vínculos transnacionais dos migrantes. Sobre isso, ver Huntington (2004).

de residência¹⁹) do Estado no qual habita e implica que a sociedade local que o acolhe predique o princípio de hospitalidade (de *philoxenia*²⁰) e de inclusão social aos novos cidadãos migrantes intrarregionais²¹.

Com a definição do Relatório Conceitual elaborado pela UNASUL, a cidadania também passa a ser entendida de uma perspectiva sociocultural, que implica pensar a partir de laços indeníveis gerados pelo ser parte de uma Comunidade imaginada ampliada (Anderson, 1993), ser parte de uma geografia imaginada (May, 1999) sul-americana, na qual coexistem identidades múltiplas, que permitem o exercício de uma cidadania mista no lugar de destino, visibilizando as diferenças étnicas e culturais.

Assim como se construíram no início das repúblicas as identidades nacionais, os sentidos de pertencimento e identidade regional, sul-americana, devem ser construídos. A identidade é

¹⁹Quando o faz, esse cidadão paga os impostos, cuida da segurança local, interage com a população ensinando-a a partir de suas experiências. Em outras palavras, contribui e cumpre deveres importantes para a sociedade. Isso faz que se qualifique também a ter direitos.

²⁰Termo utilizado pelos antigos gregos para significar a amizade com relação ao estrangeiro, aos recém-chegados, o que era considerado a maior virtude de um cidadão grego (Ramírez, 2013). Kant entendia por hospitalidade “el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio del otro”. Para uma discussão mais profunda sobre hospitalidade, ver Penchaszadeh (2013).

²¹Na mesma direção de Gibney (s/f), que ao falar da obrigação do Estado de conceder cidadania, apresenta três princípios: o princípio da eleição, o da submissão e o da inclusão social. Compartilhamos parcialmente sua proposta porque não em todos os casos a mobilidade se baseia na eleição dos migrantes (recordemos que existem migrantes forçados); por isso, nossa proposta incorpora ações e eleições por um lado e, por outro, incluímos o princípio da hospitalidade para distanciarmos das visões utilitaristas que aceitam apenas aqueles migrantes que chegam para contribuir com o desenvolvimento do país que os acolhe (migração seletiva que discrimina entre migrantes ‘beneficiosos’ e ‘não benéficos’, na qual apenas os primeiros são aceitos e incluídos socialmente).

uma ação e não uma condição, ou algo herdado ou que exista *a priori*. Não se herda o apego à “*pachamama*”, nem à nação, como não se herda o apego à “pátria grande”. O(s) sentido(s) de pertencimento(s) a qualquer âmbito (local, nacional, regional, universal) são construídos e por isso existe a necessidade de construção de um sentido de identidade sul-americana, UNASUrenha, por meio de processos de socialização e interação, que começam pela existência de fronteiras porosas e pela vontade de se construir um *demos* sul-americano com novas e múltiplas identidades e atores sociopolíticos:

Si se quiere contrastar latencia de la ciudadanía a ubicarse como una condición duramente excluyente, es necesario trabajar para reabrir teórica y prácticamente el movimiento constituyente, mirando a la pertenencia no como un ‘estatus legal’, sino como una ‘forma de identificación, un tipo de identidad política: algo que debe ser construido y que no está dado empíricamente. Los migrantes, con el simple hecho de su presencia en nuestras sociedades, constituyen un poderoso impulso para trabajar en este sentido (Mezzadra, 2005: 118).

Além disso, o Relatório Conceitual de Cidadania Sul-americana aponta o tema da livre mobilidade e residência como elemento central para o processo de integração, que é ratificado em outros documentos da UNASUL²², nos quais é afirmada a necessidade de: “*avanzar en la profundización de la ciudadanía suramericana, a partir del Informe Conceptual sobre las diferentes dimensiones de la Ciudadanía Suramericana*”.

Nesse contexto, o documento *De la Visión a la Acción* (2014), da Secretaria

²²Ver UNASUL (2014b).

Geral²³, argumenta expressamente “las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países de UNASUR ofrecen pleno respaldo al avance de la conceptualización y desarrollo de la ciudadanía suramericana que incluye el informe conceptual sobre la misma y sus lineamientos estratégicos” (literal X). Além disso, esse documento que busca passar da “teoria à ação” afirma que:

el objetivo prioritario de cualquier proceso de integración es facilitar la movilidad de personas, bienes, servicios y capitales. En la medida en que esta movilidad avanza se puede decir que una región está más o menos integrada. La movilidad de los 400 millones de suramericanos tiene que ver con el derecho a emigrar por fuera de su país y a regresar al mismo; a circular dentro de la región; a trabajar en cualquier sitio de ella, desplazarse con sus beneficios de seguridad social; a estudiar, trabajar profesionalmente, recibir protección consular y a intervenir políticamente participando, eligiendo y siendo elegido. A este programa de movilidad de personas lo llamaremos “ciudadanía suramericana”.

Os argumentos apresentados pela Secretaria-Geral colocam o tema dos direitos, incluindo o tema dos direitos políticos, como eixo central e convidam a passar da livre mobilidade às facilidades de residência em qualquer país da União.

Ao finalizar 2015, haviam sido realizadas outras duas reuniões do GTCS: em 3 de setembro

de 2015, foram expostas as propostas de Equador (cinco), Argentina (uma) e Uruguai (tres), de acordo com as linhas estratégicas contempladas no Relatório Conceitual, e a última realizada em Montevidéu, em 24 e 25 de novembro de 2015, na qual os Estados Membros da União reconheceram novamente “la libre movilidad y las facilidades de residencia dentro de la región como elementos esenciales para la construcción de la identidad y la ciudadanía suramericana”, e consideraram que a cidadania sul-americana “debe ser un proceso dinámico, progresivo y gradual” (UNASUL, 2015).

Entre as ações acordadas na reunião destacam-se os avanços na elaboração do Plano de Ação trabalhados em quatro eixos: simplificação administrativa, modernização tecnológica, perspectiva de direitos e assistência e proteção consular. Com relação ao primeiro eixo, ficou estabelecido promover processos de regularização, eliminação do requisito quanto aos meios de vida para solicitar residência permanente, redução progressiva de custos e a elaboração de uma proposta para um Acordo de Residência UNASUL, que contemple a simplificação dos requisitos para sua obtenção.

Nas distintas instâncias da UNASUL se discute a construção de mecanismos que facilitem a livre mobilidade dos sul-americanos ou a elaboração de um Acordo de Residência UNASUL. Retomando esse mandato, a Secretaria-Geral elaborou uma iniciativa que foi apresentada na última reunião de Chanceleres em abril de 2016, na qual foi apresentado o *Plan Integral de Ciudadanía Suramericana: movilidad, identidad y*

²³Documento aprovado pelos Chefes e Chefas de Estado. Esse documento tem por antecedente a Declaração de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, aprovada em Quito em 05 de dezembro de 2014, que “adopta los elementos consensuados de la visión estratégica de UNASUR sugeridos por los Vicecancilleres en su II Reunión de Santa Cruz de la Sierra el 21 de noviembre de 2014. (...) sostiene que la paz, la democracia y la promoción de los derechos humanos son los principios rectores del proceso de integración regional, impulsados a través de las agendas social, económica, política, e institucional”.

derechos, que agrupa 6 eixos: Migração e proteção consular, Mobilidade acadêmica, Migração forçada, Identidade e cultura, Trabalho e previdência social e Participação cidadã. Esses temas são tratados nos diferentes Conselhos e grupos de trabalho existentes na Organização.

Como se observa, existe a vontade política e uma reflexão teórica necessária que permitem a construção de uma plena cidadania sul-americana. A UNASUL, no redimensionamento da cidadania no plano regional, coloca-se novos desafios e visões. Estabelece como primeira dimensão a migratoria, mas continua com outros eixos de ação.

Considerações Finais

Em 06 de julho de 1822, seguindo as instruções de Simón Bolívar, Peru e Colômbia assinam o primeiro acordo regional histórico, no qual, em seu artigo 4 estabelece que “los colombianos serán tenidos en el Perú por peruanos y estos en la República de Colombia por colombianos” (Acosta, 2015).

Os princípios desse artigo citado são a pedra fundacional de um longo percurso regional para construir um processo de integração no qual os temas migratórios, com altos e baixos, foram sendo incorporados. Em alguns casos vistos os migrantes somente como mão de obra, até as atuais propostas de considerá-los como cidadãos sul-americanos.

Por um lado, estavam CAN e MERCOSUL, cuja centralidade esteve nas preocupações econômicas e comerciais, deram à mobilidade um caráter sociolaboral, e não puderam desvincular-se

das perspectivas securitistas e/ou utilitaristas. De todo modo, é necessário reconhecer os avanços desses espaços, sobretudo com a criação do Acordo de Residência do MERCOSUL que permite, ao menos temporariamente, residir sem a necessidade de um contrato de trabalho ou solvência econômica. Por outro, está a UNASUL, em cujo seio estão os interesses políticos da região, sendo todos os seus membros plenos, que entende a migração a partir de um enfoque multidimensional, multisetorial, apostando não apenas na livre mobilidade na região, mas, sobretudo na facilidade de residência outorgados plenos direitos, amparados na noção de cidadania sul-americana.

O desafio dos acordos de integração que tratem desse tema é aprender das experiências passadas e entender que o exercício de tais cidadanias não deve estar subordinado a interesses econômicos ou a necessidades mercantis dos países membros. O desafio da proposta da cidadania sul-americana está em acabar com a constante vulneração dos direitos, com as expressões xenofóbicas, com a exacerbação das desigualdades sociais entre nacionais e estrangeiros. Implica deixar de vê-los como estrangeiros, como ‘outros’ e reconhecê-los como parte da *polis* local, nacional e regional.

Bibliografia

Acosta, D. (2015) “200 años de ciudadanía suramericana”. Conferencia presentada en a Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 12 de diciembre de 2015.

Alonso, A. (2012). *Integración e migraciones. Tratamiento de a variable migratoria en o MERCOSUL e su incidencia en a política argentina.*

- Buenos Aires: Organización Internacional de las Migraciones.
- Anderson, B. (1993) *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benhabib, S. (2004) *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes e ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- Can (s/f). *Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones* (Varias.)
- CAN (2008). *Acta del Primer Foro Andino de Migraciones* (2008). Quito.
- CAN (2015). *Propuesta de Estatuto Andino de Movilidad Humana*. Parlamento Andino. Oficina Nacional Ecuador.
- Gibney, M. (s/f) *La apatridia y el derecho a la ciudadanía*. RMF32. Centro de Estudios sobre refugiados, Oxford: Universidad de Oxford.
- Faist, T. (2015) "Migraciones y teorías de la ciudadanía", en Mateos, P. (Ed.) *Ciudadanía múltiple e migración. Perspectivas latinoamericanas*. CIESAS-CIDE: México.
- Huntington, S. (2004) *Who are We? The Challenges to America's National Identity*. Nueva York: Simon and Schuster.
- May, J. (1999) *Monadic Identities. The Performance of Citizenship*. Public Words Vol (5). Minneapolis/London: The University of Minnesota Press.
- Mercosul (1994). *Protocolo de Ouro Preto*. http://www.Mercosul.int/innovaportal/file/721/1/cm_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf (revisado el 16 de abril de 2016).
- Mercosul (1998). *Declaración Sociolaboral del Mercosul*. http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUL_Socio_lab.pdf (Revisado el 16 de abril de 2016)
- Mercosul (2010). *Estatuto de la ciudadanía del Mercosul*. Plan de Acción. http://www.srt.gob.ar/images/pdf/Mercosul/DEC_064-2010_ES_Estatuto_de_Ciudadania.pdf (Revisado el 14 de abril de 2016).
- Mezzadra, S. (2005) *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía e globalización*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Modolo, V. (2012). "Política migratoria regional. o caso de la Residencia Mercosul 2002-2011". En *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* pp.40-58.
- Penchaszadeh, A (2013) *Política e hospitalidad. Disquisiciones urgentes sobre la figura del extranjero*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ramírez, J. (2012). *Ciudad-Estado, migración e políticas. Ecuador 1980:1950*. Quito: Instituto de la Ciudad-IAEN.
- Ramírez, J. (2013). *Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades e tensiones*. Quito: IAEN.
- Ramírez J. (2016). *Hacia el Sur. construcción de la ciudadanía suramericana e a movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.
- Rojas, F., Altmann J., Beiture, T. (2012) "Integración política: un camino hacia la integración latinoamericana". En Altmann (ed.) *América Latina: caminos a la integración regional*. San José: Flacso-CAF.
- Stang, M.F. (2009). "El migrante unidimensional. o dispositivo jurídico migratorio de la Comunidad Andina de Naciones". En Domenech, E. (comp.) *Migración política: el Estado Interrogado*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- UNASUL (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, entrada en vigor 2011. Quito: Secretaría General.
- UNASUL (2014). "De la visión a la acción". *Iniciativas presentadas por la Secretaría General a la consideración de la Cumbre Extraordinaria de UNASUL que se celebrará en Ecuador los días 4 e 5 de diciembre de 2014*. Santa Cruz.
- UNASUL (2014b) *Visión Estratégica de UNASUL, en la agenda social*. Reunión de Vicecancilleres, noviembre de 2014

UNASUL (2015), Informe de a Reunión Presencial do Grupo de Trabalho de Cidadania Suramericana, Montevideo 24 e 25 do 2015

Vonk, O. (2014) *Nationality Law in the Western Hemisphere*. Brill: Nijhoff