

## **● El lugar de los derechos políticos en la construcción de la ciudadanía del Mercosur**

**SARTELLI, Silvina<sup>1</sup>**

ABOGADA

### **1. INTRODUCCIÓN**

En el ámbito del MERCOSUR se aprobó la Decisión N° 64/10, por la que se establece un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, con miras a su plena implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción.

La norma presenta una serie de elementos y ámbitos sobre los que deberá trabajarse durante este período, con el fin último de alcanzar los objetivos de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Si bien en el bloque no se han logrado los presupuestos que garanticen una ciudadanía regional plena –instituciones supranacionales, libre circulación, unificación de derechos políticos-, el esquema actual permite avanzar en la conquista de derechos pensados regionalmente. En varios casos, las normas del bloque proporcionan ejemplos de reconocimiento de derechos a los nacionales de los otros Estados Parte en igualdad de condiciones con los del país receptor. En estos casos, la nacionalidad extranjera no es un obstáculo para la adquisición de derechos regionales. Sin embargo, la armonización legislativa no resulta tan evidente cuando de derechos políticos se trata. En este supuesto, existe una mayor reticencia por parte de los Estados en reconocer el derecho al voto a extranjeros residentes en sus territorios, lo que obliga a pensar que el concepto de ciudadanía aún se mide en términos de nacionalidad y que el ejercicio de derechos transnacionales encuentra en los derechos políticos una limitación. En términos marshallianos diríamos que la adquisición de derechos civiles no conlleva necesariamente al reconocimiento secuencial de derechos políticos.

---

<sup>1</sup> Maestranda en Integración latinoamericana (IIL-UNLP). Becaria de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP.

Lo cierto es que la Decisión CMC N°64/10 contempla, entre sus elementos, a los derechos políticos, situándolos en el último lugar, después de una ambiciosa lista de campos de acción que abarca temas varios como comunicaciones, fronteras, trabajo y empleo, transporte, defensa del consumidor, entre otros. Puntualmente, en relación con los derechos políticos, se expresa que se deberá “evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del MERCOSUR”. Al finalizar, se enuncia que el ámbito encargado de esta política será la **Reunión de Ministros de Justicia y la Reunión de Ministros del Interior**.

La existencia de esta disposición justifica una reflexión acerca del grado de avance en relación con este tema, así como de sus principales limitaciones, las que se prevén del orden jurídico-político. *A priori*, entendemos que esta debilidad obedece a la persistencia en considerar a los derechos políticos -y sobre esta base, limitar o expandir su otorgamiento- en términos del clásico binomio ciudadanía-nacionalidad. En consecuencia, el *locus* en el cual estos derechos se ejercitan continúa siendo, principalmente, el Estado nación.

A continuación se propone realizar, en primer lugar, una breve descripción del panorama jurídico sobre los derechos electorales de los Estados Parte, para luego pasar al análisis de la incidencia de esta materia en diversos foros y órganos del bloque.

## 2. PANORAMA ELECTORAL

Comenzando con **Brasil**, su Constitución hace una mención expresa a los ciudadanos portugueses con residencia permanente, quienes gozan de los derechos inherentes al brasileño de origen, bajo condiciones de reciprocidad en favor de los brasileños<sup>2</sup>. De esta manera, se genera un tratamiento diferencial respecto de los ciudadanos de un país determinado dotándolos de un estatus privilegiado, situación que ubica al resto de los extranjeros en un plano inferior, produciéndose discriminación. Claramente, el trato dispensado a los ciudadanos portugueses tiene su

---

<sup>2</sup> Artículo 12. 1. A los portugueses con residencia permanente en el país les serán atribuidos los derechos inherentes al brasileño de origen, si hubiese reciprocidad en favor de los brasileños, salvo en los casos previstos en esta Constitución.

origen en razones históricas, lazos culturales y coloniales. En el campo de los derechos políticos **se excluye a los extranjeros** de su condición de electores<sup>3</sup>.

Sobre la base de estos flujos migratorios, se han diseñado políticas de vinculación de los países de envío con sus diásporas. Ejemplo de ello es el **Tratado de Amistad, Cooperación y Consulta celebrado en 2000**, que viene a regular el actual artículo 12 apartado 1 de la Constitución Nacional antes referido. Advierte Padilla: “El nuevo Tratado no innovó en materia de derechos políticos transnacionales, ya que prohíbe expresamente el ejercicio de derechos políticos a los brasileros en relación al país de origen/nacionalidad cuanto se goce de dicho estatuto. Así el disfrutar del estatuto de igualdad conlleva perder los derechos políticos en el país de origen, situación que no se verifica a quienes gozan de la doble nacionalidad” (2008: 11).

En cuanto a **Paraguay**, observamos que su Constitución señala que son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido dieciocho años (artículo 120). O sea, que la norma general es la condición de ciudadano para acceder al derecho de voto activo.

Más adelante, el mismo artículo reconoce algún tipo de derechos a los **extranjeros con radicación definitiva** quienes tendrán los mismos derechos que los ciudadanos en las elecciones municipales (para elección de Intendente y miembros de la Junta Municipal). Por su parte, el Código Electoral<sup>4</sup> reúne una serie de normas relativas al voto de los extranjeros. En primer lugar –en consonancia con lo dispuesto por la constitución- regula el sufragio activo, atribuyendo la calidad de electores a los ciudadanos paraguayos y los extranjeros con radicación definitiva que hayan cumplido dieciocho años de edad, que reúnan los requisitos exigidos por la ley y que estén inscriptos en el Registro Cívico Permanente<sup>5</sup>. En consecuencia, aquellos extranjeros que deseen participar en las elecciones municipales deberán solicitar su inscripción en el Registro Cívico de Extranjeros<sup>6</sup> habilitados a tal fin.

---

<sup>3</sup> Artículo 14 apartado 2. No pueden alistarse como electores los extranjeros y, durante el período del servicio militar, los reclutados.

<sup>4</sup> Ley Nº 834, del 17 de abril de 1996.

<sup>5</sup> PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. CAPITULO I. EL DERECHO DEL SUFRAGIO. “**Artículo 2.** Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional y los extranjeros con radicación definitiva que hayan cumplido diez y ocho años de edad, que reúnan los requisitos exigidos por la ley y que estén inscriptos en el Registro Cívico Permanente”.

<sup>6</sup> Artículo 115: “El Registro Cívico de Extranjeros de cada distrito electoral se compondrá y formará del mismo modo y con sujeción a las mismas reglas que el Registro Cívico Nacional”.

Se observa un incremento en la inscripción de extranjeros en relación con las últimas elecciones de 2010, en la que los extranjeros habilitados para votar fueron 33.753 (entre ellos, 9.714 argentinos, 17.374 brasileños y 937 uruguayos). Ello no resulta un dato menor tan pronto se tenga en consideración que el porcentaje de participación de los inmigrantes fue del **48,57%** frente a un 56,46% de ciudadanos paraguayos, lo que demuestra que los residentes extranjeros en Paraguay constituyen un importante caudal de votantes (Tribunal Supremo de Justicia Electoral, nota del 19 de agosto de 2014).

En el caso de **Uruguay**, la Constitución reconoce el derecho a voto de los extranjeros, aunque con ciertas limitaciones. En principio, se contempla este derecho para los ciudadanos, sean legales o naturales (artículo 77).

Lo interesante del régimen de este país es que concede el derecho de voto activo a los extranjeros que encuadran en una categoría especial, a los que no se les exige contar con la ciudadanía legal<sup>7</sup>. Esta posibilidad, consagrada en el artículo 78, alcanza a las elecciones nacionales, departamentales y locales, siempre que se reúnan ciertos requisitos:

- residencia de al menos quince años
- tener buena conducta
- tener familia constituida en la República
- poseer algún capital en giro o propiedad en el país o profesar alguna ciencia, arte o industria

Para hacer efectivo este derecho, los extranjeros deben inscribirse en el Registro Cívico Nacional y obtener un certificado de residencia, el que se expide al solo efecto de la inscripción<sup>8</sup>. Existe una excepción con respecto al alcance del sufragio, ya que les está vedado sufragar en los plebiscitos de reforma constitucional.

Podríamos decir que lo interesante del caso uruguayo -y que lo distingue de los sistemas de los otros Estados miembros- son dos cuestiones: la temprana época en que se incorpora este derecho a la legislación vigente en el país oriental, lo que denota una fuerte inclinación a la hora de favorecer la integración del extranjero a la vida política, y la original categoría del “extranjero sin ciudadanía legal” que permite que un residente vote en las elecciones. Nótese la disgregación entre la categoría de

---

<sup>7</sup> Según el texto de la constitución “Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales” (artículo 73).

<sup>8</sup> Este documento acredita la residencia en el país de los extranjeros que desean adquirir el derecho al sufragio sin obtener la ciudadanía legal y es expedido por la Corte Electoral.

ciudadano ligado a la nacionalidad (ciudadano natural o legal por naturalización) y la del ciudadano ligado a la residencia, con un cúmulo de derechos en su poder.

Por su parte, **Argentina** no reconoce el derecho a voto a los extranjeros a nivel nacional<sup>9</sup>, pero sí lo hacen algunas provincias, ya sea para la elección de cargos provinciales y municipales o únicamente para elecciones municipales. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires regula esta cuestión en la Constitución Provincial, la ley electoral y la ley 11.700, con la particularidad que el voto es obligatorio desde 2009. Diametralmente opuesto es el caso de Formosa, provincia en la que no se reconoce ningún tipo de derecho electoral al extranjero.

Un aspecto destacable lo constituye la nueva Ley Migratoria (Ley 25.871) toda vez que se alinea con una nueva forma de concebir la ciudadanía, también a partir del criterio de la residencia (y no sólo a partir del criterio de la nacionalidad). La nueva norma –que reconoce inéditamente, entre otras cosas, el derecho humano a migrar– consagra derechos civiles, económicos y sociales fundamentales, borrando la diferencia entre habitantes, residentes y ciudadanos. Sin embargo, advierte Paula Penchaszadeh: “Pareciera tener uno de sus talones de Aquiles en el tipo de derechos políticos que otorga (pues sólo promueve la participación política de los extranjeros en el ámbito “local”) y en la (in)determinación de las condiciones para su efectivo ejercicio (ha dejado librado a la libre interpretación de cada distrito electoral qué debe entenderse por 'participación política a nivel local')” (2012: 39).

Por último, La Constitución de **Venezuela** (1999) habilita como electores a los extranjeros en elecciones municipales y estatales. El voto se extiende a los extranjeros que hayan cumplido 18 años de edad y cuenten con más de diez años de residencia en el país.

Observamos, entonces, un panorama legislativo muy dispar a la hora de conceder derechos electorales a extranjeros residentes, lo que dificulta enormemente su armonización a nivel regional.

### **3. TRATAMIENTO DENTRO DEL MERCOSUR**

---

<sup>9</sup> En 2012 se presentó en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, un proyecto de ley para extender el voto de los jóvenes (de 16 y 17 años) y el voto de los extranjeros a nivel nacional. Mientras que el proyecto de extensión del voto de los jóvenes avanzó claramente, el voto de los extranjeros no siguió la misma suerte.

Como se mencionara al comienzo, la Decisión CMC Nº 64/10 pone en cabeza de los *Ministros de Justicia y del Interior* la tarea de avanzar en lo atinente a los derechos políticos (apartado 11). Veamos, entonces, cuáles fueron los temas prioritarios en las agendas y qué tratamiento se le dispensó a los derechos políticos en las reuniones celebradas desde 2011 hasta la fecha. El siguiente cuadro da cuenta de las reuniones que tuvieron lugar durante este período.

**Cuadro 1: Reuniones de Ministros de Justicia y del Interior**

<b>Órgano</b>	<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Fecha</b>	<b>Lugar</b>
<b>Reunión de Ministros de Justicia (RMJ)</b>	Ordinaria	XXXV	03/06/2011	Paraguay - Asunción
	Ordinaria	XXXVI	25/11/2011	Uruguay - Montevideo
	Ordinaria	XXXVII	07/06/2012	Argentina - Buenos Aires
	Ordinaria	XXXVIII	23/11/2012	Brasil – Fortaleza
	Ordinaria	XXXIX	07/06/2013	Uruguay – Montevideo
	Ordinaria	LX	08/11/2013	Venezuela Isla-Margarita
	Ordinaria	LXI	14/11/2014	Argentina - Buenos Aires
<b>Reunión de Ministros de Interior (RMI)</b>	Ordinaria	XXIX	03/06/2011	Paraguay - Asunción
	Ordinaria	XXX	25/11/2011	Uruguay - Montevideo
	Ordinaria	XXXI	07/06/2012	Argentina - Buenos Aires

	Ordinaria	XXXII	23/11/2012	Brasil - Fortaleza
	Ordinaria	XXXIII	07/06/2013	Uruguay - Montevideo
	Ordinaria	XXXIV	08/11/2013	Venezuela - Isla de Margarita
	Ordinaria	XXXV	14/11/14	Argentina – Buenos Aires

Comenzando por las reuniones de los **Ministros de Justicia (RMJ)**, en la primera de ellas correspondiente a 2011, se aprobaron los siguientes documentos: “Declaración de Resocialización de Personas Condenadas” (Anexo I), “Declaración de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la Coordinación de Mecanismos Regionales y Subregionales en materia de Justicia, Cooperación Jurídica y Judicial, y Derechos Humanos – Declaración de Asunción”, (Anexo II) y se fija una agenda de trabajo que incluye entre otros temas: ley aplicable y jurisdicción competente en materia de relaciones de familia en el ámbito del MERCOSUR, profundización de los estudios en torno al tema de recuperación de activos fiscales, jurisdicción Internacional y Cooperación Interjurisdiccional para la Protección de Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, revisión del tema de distribución de bienes incautados, producto de crímenes transnacionales, apoyo a la implementación de la Red de Cooperación para temas de familia y niñez en el marco de la OEA, entre otros.

Meses más tarde, se celebra la XXXVI reunión en la que se trata una Declaración acerca del Proyecto Piloto de la OEA de la Red de Cooperación Jurídica Hemisférica en materia de familia e infancia y la aprobación del Mecanismo de Coordinación Interna para la Participación de un representante de la RMJ en las reuniones de la Conferencia de La Haya. Como aconteció en la reunión anterior, se fija una nueva agenda de trabajo para la Comisión Técnica a desarrollarse en el próximo semestre. En esta oportunidad se incluyeron temas tales como la continuación del estudio de un proyecto relativo a la Ley Aplicable y Jurisdicción Internacionalmente Competente en materia de Matrimonio, Relaciones Personales entre los Cónyuges, Régimen Matrimonial de Bienes y Divorcio; el análisis del tema del Reparto de Bienes

Decomisados; fortalecimiento del acceso a la Justicia y, asimismo, los medios alternativos de solución de conflictos.

Ya en 2012 se llevaron a cabo dos nuevas reuniones. En la primera de ellas, los temas abarcados fueron la trata de personas, el acceso a la justicia y el desarme de la sociedad civil, habiéndose firmado declaraciones en forma conjunta con los Ministros de Educación. De igual modo que en la reunión previa, se insta nuevamente a seguir trabajando en materia de bienes decomisados. De los puntos de agenda fijados se registraron avances en lo relativo a Ley Aplicable y Jurisdicción Internacionalmente Competente en materia de Matrimonio, Relaciones Personales entre los Cónyuges, Régimen Matrimonial de Bienes y Divorcio y en solución pacífica de controversias, en especial mediación.

Durante la XXXIX reunión, celebrada el 7/6/2013, los Ministros adoptaron declaraciones sobre: Democratización de la Justicia (Declaración de Montevideo – Anexo I), Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (Declaración de Montevideo – Anexo II), Prohibición de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Anexo IV). Asimismo, se suscribió el proyecto de Memorándum de Entendimiento para la Cooperación, Capacitación y Transferencia de Buenas Prácticas en materia de Mediación, el proyecto de la creación de un grupo *ad hoc* para la revisión de los protocolos y acuerdos del Mercosur de Cooperación Jurídica Internacional (Anexo V) y, por último, un borrador de un Protocolo Adicional a los Acuerdos del Mercosur de Asistencia Jurídica Mutua en asuntos penales para casos relativos a violaciones de derechos humanos.

En la reunión siguiente celebrada en Venezuela el 8/11/2013, los temas tratados estuvieron relacionados con la Declaración para el Fortalecimiento de las Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Marco de Procesos judiciales y/o administrativos (Anexo I), las adhesiones de Venezuela a dos declaraciones aprobadas en la reunión anterior: la referida a la Prohibición de Tortura, otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Declaración sobre Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (Anexos II y III). Por último, en el Anexo IV se incluyó la Declaración de Margarita sobre los Principios Básicos del Mercosur en el marco del proceso de revisión de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

También se incluyó una referencia acerca de la importancia de la implementación de la Patentes de los vehículos del Mercosur y requirieron seguir avanzando sobre ello. En cuanto a los temas futuros, se encargó a la Comisión Técnica el trabajo sobre el Instituto de Derecho y Justicia del Mercosur, la continuidad



del tratamiento de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y de la revisión de los Protocolos y Acuerdos del Mercosur sobre Cooperación Jurídica Internacional, así como la continuidad de los Grupos Ad Hoc de Sistema Penitenciario y Repartición de Bienes Decomisados.

Por último, la reunión desarrollada en Argentina en noviembre de 2014 arroja la firma de un Memorando de Entendimiento sobre la Creación de la Red MERCOSUR en Materia de Medios Alternativos de Resolución de Conflictos (Anexo II).

Pasamos ahora al análisis de las actas correspondientes a las reuniones de los **Ministros del Interior (MRI)**, las que fueron celebradas en las mismas fechas y en los mismos lugares que las de los Ministros de Justicia, tal como se comprueba en el cuadro 1.

Comenzando por la primera reunión de 2011, observamos que en la misma se firman cinco documentos de interés, relacionados con temas de seguridad. El anexo III contiene el Plan de Acción Bianual sobre Seguridad Pública para el período 2011-2012, el siguiente establece una Programación Semestral de los Operativos Coordinados en los puntos de Frontera (de carácter reservado); en el anexo V se encuentra una declaración sobre prevención de la violencia en eventos deportivos internacionales; el anexo VI prevé un proyecto de modificación de normativa del bloque (Decisión CMC 18/08 sobre documentos de viaje) y, por último, también con carácter reservado, se incluye el acta de la VII reunión de Jefes de Policía y Fuerzas de Seguridad del Mercosur<sup>10</sup>.

Existe un punto destacable de esta reunión y consiste en la expresa remisión al Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, el que se fija como eje para que el Foro Especializado Migratorio incorpore la temática de protección de los refugiados prevista en la Decisión CMC Nº 67/10 (Plan Estratégico de Acción Social). Se deja expresado en el texto que “Los Ministros reconocen la importancia de avanzar en la construcción de una ciudadanía del Mercosur como parte fundamental para profundizar el fortalecimiento de la integración regional...”.

La XXX reunión siguió la línea de trabajo de su antecesora. Entre lo más saliente, se establece un nuevo programa semestral para los puntos de frontera (anexo III) y se aprueba un acuerdo sobre el reglamento de Organización y Funcionamiento del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad (SISME) (Anexo IV).

---

<sup>10</sup> Dado que la toma de conocimiento de las reuniones de Jefes de Policía y Fuerzas de Seguridad del Mercosur aparece en la mayoría de las reuniones analizadas, se obvia su referencia en las restantes.

La primera reunión de 2012 resultó más prolífera que las anteriores. Se firmaron cuatro acuerdos: uno por el que se aprueba el Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife (Acuerdo Nº 1/2012-Anexo XII)<sup>11</sup>; otro destinado a crear una red de especialistas en seguridad documental migratoria (Acuerdo Nº 2/2012-Anexo XI)<sup>12</sup>; el siguiente destinado a incorporar una Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos (Acuerdo Nº 3/2012–Anexo V)<sup>13</sup>; y el restante sobre los Lineamientos en materia de Seguridad en Eventos Futbolísticos (Acuerdo Nº 4/2012–Anexo III). En la misma reunión, también se incluyó una iniciativa elaborada por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), acerca de los niños, niñas ya adolescentes migrantes enmarcada en el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). El texto de la Propuesta se adjuntó como Anexo XIII. Por último, se incluyeron varias declaraciones: desarme de la sociedad civil (Anexo VI), estandarización de criterios mínimos comunes en la producción de información sobre violencia y delito (Anexo VII), fortalecimiento de espacios de formación, investigación y políticas públicas de seguridad ciudadana en el Mercosur (Anexo VIII)<sup>14</sup>.

En la segunda reunión del mismo año, celebrada el 23 de noviembre, el resultado alcanzado incluyó la firma de tres declaraciones y un acuerdo. Los temas abarcados fueron: lavado de activos, delitos cibernéticos y protección de refugiados<sup>15</sup>. El único acuerdo firmado fue sobre cooperación con INTERPOL.

Con respecto a las reuniones de 2013, sólo se ha podido acceder a lo resuelto en la segunda de ellas -número XXXIV-, dado que la documentación producto de la primera reunión tiene carácter reservado, según se informa en la página web de la Secretaría del Mercosur. Por ello, recurriendo al acta de la XXXIII reunión observamos que únicamente dos documentos fueron aprobados: una invitación a la primera

---

<sup>11</sup> Propuestas emanadas del Foro Especializado Migratorio. El mismo tiene por objeto adecuar y complementar el procedimiento de control migratorio en las “Áreas de Control Integrado” a través de la implementación de nuevas modalidades de control, que optimizan la utilización de recursos y agilizan los procedimientos, con el objeto de lograr una circulación más expedita de personas en la frontera. Se presentó al GMC como Proyecto de Decisión.

<sup>12</sup> Propuestas emanada del Foro Especializado Migratorio.

<sup>13</sup> Propuesta desarrollada en forma conjunta por el Foro Especializado Migratorio y la Comisión Técnica.

<sup>14</sup> Elaborada sobre la base de las conclusiones y desafíos identificados en el “Segundo Simposio de Seguridad Pública y Ciudadana en el MERCOSUR. Desarrollo de un campo de formación, investigación y políticas públicas”, celebrado en la Ciudad de Buenos Aires los días 16 y 17 de abril de 2012.

<sup>15</sup> Las Declaraciones firmadas fueron las siguientes: en materia de Lavado de Activos (Anexo IV), en materia de Delitos Cibernéticos (Anexo V), Protección de Refugiados (Anexo VII).

consulta subregional del proceso de “Cartagena + 30” (Anexo II) y un acuerdo para la aprobación de la Guía de Procedimientos para la Fiscalización de Materiales Radioactivos (Anexo III).

En último lugar, la XXXV reunión culminó con la firma de varios documentos entre los que se destacan la Declaración para la Coordinación de Acciones contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales (Anexo IV), el Protocolo Complementario del Acuerdo sobre Lineamientos en Materia de Seguridad en Eventos Futbolísticos Internacionales entre los Ministerios Competentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (Anexo V), el Acuerdo sobre Documentos de Viaje del MERCOSUR y Estados Asociados (Anexo VII), Acuerdo para la Concesión de un Plazo de Noventa (90) Días a los Turistas Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.

Pues bien, la consulta de las actas de las reuniones celebradas con posterioridad a la adopción del Plan de Acción citado, nos brinda un resultado no muy auspicioso en términos de los derechos políticos de los ciudadanos de los Estados parte. Por un lado, en la Reunión de Ministros de Justicia observamos que los temas mayormente tratados fueron los vinculados a servicio penitenciario, bienes incautados, cooperación en materia de familia, medios alternativos de resolución de conflictos, acceso a justicia, trata de personas y desarme de la sociedad civil.

Por otro lado, la Reunión de los Ministros del Interior no fue más favorable ya que se abocó a temas tales como seguridad en el deporte, seguridad documental, delitos informáticos, lavado de activos, tratamiento de material radioactivo, entre otros.

Podemos concluir, con base en estos antecedentes, que luego de cuatro años de vigencia de la Decisión CMC Nº 64/10, el ámbito al cual se asignó el avance en materia de derechos políticos –RMJ y RMI- no cumplió con su cometido. En efecto, y según el texto de las actas, no existe constancia de que se haya discutido o aprobado algún documento sobre los derechos políticos de los nacionales residentes en otro Estado miembro en alguna de las reuniones celebradas durante ese plazo. Esta omisión por sí misma denota el escaso interés en avanzar sobre este tópico.

### **3.1 OTRAS DECLARACIONES**

Ahora es el turno de analizar otras declaraciones que son el producto de reuniones o encuentros de órganos del bloque, para ver qué intensidad ha tenido el reclamo de los derechos políticos contemplados en el Plan de Acción de la Decisión CMC Nº 64/10.

Empezando por las **Cumbres de Jefes de Estado** celebradas en el período 2011-2014, observamos un magro resultado en las declaraciones presidenciales en lo que al Plan de Acción se refiere. De las siete cumbres celebradas desde diciembre de 2010<sup>16</sup>—fecha de aprobación de la Decisión CMC N° 64/10- sólo en tres de ellas se apeló a Estatuto del Ciudadano del Mercosur. Sumado a ello, la referencia específica a los derechos políticos es inexistente —excepto por alguna alusión al Parlasur- y sólo vagamente se hace referencia a la importancia de la dimensión ciudadana, a la igualdad de derechos propuesta y a la necesidad de diseñar propuestas para poner en marcha el plan diseñado.

Asimismo, nótese cómo el interés por la promoción de acciones tendientes a implementar el Plan decae cuanto mayor es el plazo transcurrido desde la aprobación de la norma del CMC: en las dos reuniones celebradas en 2011 se hace alusión expresa al Estatuto, destacando su importante rol<sup>17</sup>. Ya en la reunión de junio de 2012, la referencia viene dada por la aprobación del “Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife”. Finalmente, en las cumbres posteriores no se observa ninguna mención al tema.

Siguiendo nuestro análisis con las **Cumbres Sociales**<sup>18</sup>, realizadas en forma paralela a las Cumbres Presidenciales, notamos que éstas resultan más auspiciosas en cuanto a la trascendencia que le otorgan a la Decisión CMC N° 64/10 en sus discursos, algo esperable, por otra parte, dado el carácter y finalidad de estas

---

<sup>16</sup> Las Cumbres realizadas fueron las siguientes: 41º (29 de junio de 2011, Paraguay), 42º (20 de diciembre de 2011, Uruguay), 43º (29 de junio 2012, Buenos Aires), 44º (6 de diciembre 2012, Brasil), 45º (12 de julio 2013, Uruguay), 46º (29 de julio 2014, Venezuela) Y 47º (16 de diciembre 2014, Argentina).

<sup>17</sup> En la primera Cumbre posterior a la aprobación de la Decisión CMC N° 64/10, se recordó el rol fundamental del Plan de Acción para la Conformación de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR “como instrumento para el fortalecimiento del pilar ciudadano del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sostenible con justicia e inclusión social en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”. Como complemento, se destacó la necesidad de establecer cronogramas de trabajo para la implementación progresiva de los elementos contenidos en dicho Plan de Acción. En el segundo encuentro del mismo año, los Jefes de Estado renovaron su compromiso de avanzar en la profundización de la dimensión social y ciudadana del MERCOSUR, y consideraron prioritario proseguir con los trabajos en el marco del Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, que contemple la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales, económicas para los nacionales de los Estados Parte, así como igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

<sup>18</sup> Las Cumbres Sociales celebradas fueron las siguientes: XI Cumbre (Paraguay, junio de 2011), XII (diciembre de 2011, Brasil) XIII Cumbre (Argentina, junio de 2012), XIV Cumbre (Brasil, diciembre de 2012), XV Cumbre (Uruguay, julio de 2013), XVI Cumbre (Venezuela, julio de 2014), XVII Cumbre (Argentina, diciembre de 2014).

reuniones. En seis de las siete cumbres se hizo alusión a la norma y en dos de ellas expresamente se reclamó por los derechos de voto activo y pasivo de los migrantes<sup>19</sup>. En el último encuentro, se volvió a insistir sobre la importancia de avanzar en la igualdad de derechos sociales, económicos y culturales pero también políticos y se hizo especial referencia a la importancia de implementar la elección directa de los representantes del Parlasur.

Las reiteradas alusiones a la materia, nos da la clara pauta del marcado interés que el tema despierta dentro de la sociedad civil, situación que difiere de lo constatado a nivel gubernamental.

#### **4. CONCLUSIONES**

Desde la creación de los Estados-nación, asuntos como la nacionalidad, la ciudadanía, la participación y la representación política se han limitado a espacios políticos definidos determinados por las fronteras nacionales.

En la actualidad, fenómenos tales como los movimientos migratorios y los bloques de integración regional o la globalización, ponen en discusión la limitación del ejercicio de derechos dentro de un Estado determinado. Ello motiva a pensar en la posibilidad de ejercer derechos por fuera del Estado-nación, lo que se relaciona íntimamente con la condición de residente como sujeto de derecho.<sup>20</sup>

Estos nuevos modelos de ciudadanía –generalmente catalogadas como postmarshalliana o polivalente– incorporan nuevas formas de pertenencia y estatus legales y prácticas más inclusivas de derechos (Soysal, 2000). Lo que se propone es un cambio de paradigma en el sentido de sustituir el requisito de nacionalidad por el de

---

<sup>19</sup> En el marco de la XI Cumbre Social del Mercosur se celebró la II Cumbre de Migrantes en la que se canalizó el pedido de este grupo vulnerable. Expresamente, manifestaron que es imperativa la construcción de políticas públicas con y para los migrantes que contemplen su integración socio-económica, cultural y política, “incluyendo el derecho a voto de los migrantes y a ser electos, como garantía de los derechos fundamentales de todos los seres humanos, reconocidos en Tratados Internacionales y legitimados en las Constituciones Nacionales de los Estados”.

Posteriormente, en la XIII Cumbre se formula el reclamo a los Estados del MERCOSUR, a quienes se les exige que reconozcan los derechos políticos pasivos y activos de la comunidad migrante para lograr una real y participativa ciudadanía plena. Como complemento, proponen “que los Estados se hagan cargo de campañas de comunicación masivas (incluyendo las tecnologías de información y comunicación, escrita, oral y audiovisual) a nivel regional sobre los derechos de la comunidad migrante; ley que los ampara, e información sobre cómo realizar sus trámites de residencia, respetando la diversidad lingüística e identidad de los pueblos”.

<sup>20</sup> Ya Tom Bottomore distinguía entre dos figuras: la residencia, como forma primera e incompleta de pertenencia y la ciudadanía, como forma plena (en MARSHALL, T.M. y BOTTOMORE, T. (1992). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial).

residencia, proceso al que los autores se refieren como la “territorialización de los derechos” (Brubaker, 1992) o ciudadanía postnacional (Soysal, 1994).

Cabe advertir que la ciudadanía que el extranjero obtendría por residir no se superpone al otorgado en razón de la nacionalidad, sino que se funda en un criterio diferente (Penchaszadeh, 2013). De esta forma, nos enfrentamos a dos tipos de ciudadanía, una *plena e incondicional* asociada a la nacionalidad, y otra *limitada y condicional* asociada a la residencia permanente.

Ahora bien, como hemos visto, por un lado el Mercosur aspira a armonizar la legislación de los Estados miembros en miras a ampliar los derechos políticos a los ciudadanos residentes en otro Estado. Sin embargo, se observa que las iniciativas tendientes a lograr este objetivo fueron escasas, máxime de parte de quienes tienen a su cargo la toma de decisiones dentro del bloque. El hecho de que en la Cumbres Sociales el reclamo por el derecho a voto (activo y pasivo) sea sostenido, y no ocurra lo mismo con las Cumbres presidenciales, podría ser un indicio que nos conduzca a pensar que el interés por la ampliación de la ciudadanía en materia política, sólo provenga de la sociedad civil y no esté acompañada de claras acciones gubernamentales.

Refuerza esta postura la falta de tratamiento del tema dentro de los ámbitos que a los que se les asignó la tarea de avanzar en la tan ansiada armonización (Reuniones de Ministros de Justicia y del Interior).

Del lado de las legislaciones nacionales se observa un tratamiento dispar respecto del voto del extranjero y la falta de reformas que intenten paliar esta situación. Del lado extremo se halla Brasil con una negación total (excepto para los ciudadanos portugueses), en tanto que los países más proclives a la extensión del voto –como el caso de Uruguay- introdujeron modificaciones en sus constituciones para permitir la habilitación pero por razones histórico-políticas que no obedecen al hecho de formar parte de un bloque regional.

De esta manera, cobra fuerza la necesidad de avanzar en la definición de los derechos políticos de los extranjeros sobre un criterio más flexible y concreto como es el de la residencia, y dejar de vincularlos con el más tradicional de pertenencia, principal basamento de la noción de ciudadanía. Sólo así podrá alcanzarse la deseada armonización dentro del bloque.

## BIBLIOGRAFÍA

BRUBACKER, Roger (1992). *Citizenship and nationhood in Germany y France*, Harvard University Press.

CHEJTER, Silvia (2011). *Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional*. Editorial Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas (INCIDE), Montevideo, Uruguay. Disponible en <http://www.mercociudades.org/node/2113>

MARSHALL, Thomas y BOTTOMORE, Tom (1992). *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza Editorial.

MODOLO, Vanina (2012a). "Política migratoria regional. El caso de la residencia MERCOSUR (2002-2011)" en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, Nº 26/Junio 2012, pág. 40-58.

\_\_\_\_\_ (2012b). "Derechos políticos de los extranjeros en el Mercosur. Superando la nacionalidad en el ejercicio del voto" en: Novick, Susana (Dir.) *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, Buenos Aires, Catálogos S.R.L.

PADILLA, Beatriz (2008). "Brasileros en la diáspora: políticas de vinculación", Ponencia presentada en el Simposio Nuevos Retos del Transnacionalismo en el Estudio de las Migraciones, organizado por GEDIME– Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en <https://docsGEDIME.files.wordpress.com/2008/02/tc-beatriz-padilla.pdf>

PENCHASZADEH, Ana (2012). "Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?" en: Novick, Susana (Dir.) *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, Buenos Aires: Catálogos S.R.L.

PENCHASZADEH, Ana (2013). "Migraciones y derechos políticos Un debate actual" en: *Voces en el Fénix*, Número 23. Disponible en: [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/N.23.baja .pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.23.baja.pdf)

SOYSAL, Yosemil (1994). *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_ (2000). "Citizenship and identity: living diasporas in post-war Europe?" en: *Ethnic and Racial Studies*, 23 (1), 20-25.