

El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Una referencia al caso de Argentina y Uruguay

Melisa Solange Wilson*

Resumen

La ciudadanía se encuentra ligada a la historia del Estado, sin embargo, definir ciudadanía no es asunto sencillo, implica un largo proceso hasta que se generan las condiciones para que sea aceptada por la sociedad civil. Luego de años de implementación de instrumentos progresivos en pos de la creación del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, finalmente fue conseguido en 2021, el año del 30° aniversario de la firma del Tratado de Asunción. Se analizan las ciudades fronterizas de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay) unidas por el río Uruguay, las cuales comparten intereses y desafíos, lo que les permite integrar los respectivos ciudadanos.

Palabras clave: Estatuto de Ciudadanía- MERCOSUR- Argentina-Uruguay

The way towards the MERCOSUR Citizenship Statute. A reference to the case of Argentina and Uruguay

Abstract

Citizenship is linked to the history of the State. However, defining citizenship is not easy, because it implies a long process until the conditions are generated for it to be accepted by civil society. After years of implementing progressive instruments in pursuit of the creation of the Citizenship Statute, it was finally achieved in 2021, the year of the 30th anniversary of the signing of the Treaty of Asunción. The border cities of Argentina and Uruguay linked by the Uruguay River, which share interests and challenges, are analyzed, allowing them to integrate their respective citizens.

Keywords: Citizenship Statute- MERCOSUR-Argentina- Uruguay

TRABAJO RECIBIDO: 05/10/22 - TRABAJO ACEPTADO: 10/11/22

* Licenciada en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores. melisolangewilson@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7211-3475>



Introducción

El Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR fue presentado en el año 2021, en el marco del 30° aniversario de la firma del Tratado de Asunción que dio nacimiento al MERCOSUR. En este contexto se ha expresado desde Cancillería Argentina que “la definición del concepto de ciudadano del MERCOSUR es un proceso de construcción progresiva, en la que las autoridades de los cuatro países continúan trabajando para incorporar nuevos derechos y beneficios para todos sus habitantes”. Además, “cuestiones como la posibilidad de un nacional de un país del MERCOSUR de obtener en forma simplificada la residencia en otro país del bloque y acceder a un trabajo formal, estudiar y ejercer sus derechos y libertades sociales en las mismas condiciones que los nacionales, son algunos de los derechos incluidas en el Estatuto” (Gobierno de Argentina, 2021).

1.- Las nociones de Nacionalidad y Ciudadanía

Según la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969, en su Artículo 20 sobre Derecho a la Nacionalidad, toda persona tiene derecho a una nacionalidad, sea del Estado en cuyo territorio haya nacido u otra si en aquel no posee tal derecho, ya que a nadie se privará arbitrariamente de una nacionalidad ni del derecho a cambiarla. El Artículo 22 sobre el Derecho de Circulación y de Residencia, establece que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales, asimismo, salir libremente de cualquier país, inclusive del propio, derechos cuyo ejercicio no puede ser restringido sino en virtud de una ley. Por otra parte, nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo. Tampoco un extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, en el cual su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas. Finalmente, cabe destacar que se encuentra prohibida la expulsión colectiva de extranjeros (Organización de Estados Americanos, s.f.).

La nacionalidad, para algunos autores, refleja un *status* civil otorgado a un individuo o persona jurídica por el ordenamiento jurídico de un Estado. Para otros, se considera como un vínculo que liga a un individuo con una determinada organización política estatal, determinando la pertenencia jurídica de una persona a la población de un Estado. Existen dos partes en el vínculo, por un lado, la organización política estatal y por el otro, la persona física o la jurídica. El poder del Estado sobre los extranjeros que habiten o se encuentren en su territorio se ve limitado por normas de Derecho Internacional general y otras particulares o convencionales. Un régimen general implica que el Estado está obligado a conceder un tratamiento determinado a los extranjeros, el que es comúnmente conocido por *standard minimum*. Cabe destacar que una total asimilación en la materia entre nacionales y extranjeros no existe, ya que hay determinados derechos de los que tradicionalmente se excluye a los extranjeros, como es el caso de los derechos llamados políticos (derecho de voto y a ocupar cargos públicos), tampoco disfrutan del derecho de desempeñar determinadas profesiones (Díez de Velasco Vallejos, 2013: 622).

Respecto al concepto de ciudadanía, se encuentra ligada a la historia de la formación del propio Estado-Nación. En su definición más extendida la ciudadanía es entendida como la pertenencia a una comunidad política y el ciudadano se define por su pertenencia a una comunidad territorial, el Estado Nación. Según Lizcano (2012, cit. por

Santana Peña 2017) la ciudadanía comprende un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado dentro de la organización política, y que inducen un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público. Navarro (2013, cit. por Santana Peña 2017), por su parte, explica que el vínculo territorial ya no se constituye en el único determinante de la ciudadanía, por cuanto las afinidades culturales, políticas y sociales trascienden al Estado. Acosta (2016, cit. por Santana Peña 2017) establece que la ciudadanía regional, por su parte, se remonta al inicio del siglo XIX, cuando los nuevos Estados crearon figuras jurídicas con distintos derechos y obligaciones: el nacional (y/o ciudadano), el extranjero y el ciudadano regional. Esto se plasmó en innumerables acuerdos bilaterales y multilaterales que otorgaron diversos privilegios en cuanto a libre movilidad, igualdad de trato y acceso a la nacionalidad. El ciudadano regional, se presentó así desde el inicio como una figura intermedia entre el nacional y el extranjero (Santana Peña, 2017: 17-20).

Las discusiones en torno al concepto de ciudadanía se relacionan con dos aspectos que cuestionan el Estado-Nación y el concepto de ciudadanía, por un lado, la globalización y por otro, lo que se ha considerado como la emergencia de sociedades cada vez más multiculturales en las que se fragmenta la teórica homogeneidad de los Estados-Nación, en gran medida a partir de la creciente inmigración. Los avances en la adquisición de la ciudadanía basada en derechos se asocian con la libre circulación de las personas, asuntos laborales, movilidad de trabajadores y migraciones; especialmente en cuestiones relacionadas a fronteras, trabajo y empleo, defensa del consumidor, comunicaciones, educación, identificación y cooperación consular y derechos políticos. En general, al tratarse de movimientos entre países de una misma región, como el caso del Cono Sur, la migración puede funcionar como un mecanismo que dinamiza los procesos de integración, al fortalecer los vínculos comerciales, laborales y culturales entre los países involucrados. Además, se pueden establecer diferencias entre desplazamientos temporales y la migración, siendo esta última un “desplazamiento, con traslado de residencia de los individuos”, clasificada como interior o internacional si se cruzan las fronteras de un Estado o no. En el caso de los desplazamientos temporales, a su vez, se discrimina entre un desplazamiento pendular (diario o semanal), la migración estacional (anual), desplazamiento en tránsito, o turístico (Modolo, 2008: 4).

2.- El rol de la ciudadanía en el proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El MERCOSUR engloba a una población total de 295.007.000 personas, constituyendo un espacio estratégico de integración regional que aborda cinco dimensiones: económica, comercial, social, política y productiva. La ciudadanía, como una de las sub dimensiones sociales en dicho proceso de integración ha evidenciado avances significativos en la última década (MERCOSUR, 2021). En el interior del bloque de integración, la población está constituida por personas que de modo permanente habitan en el territorio del Estado y están unidas a éste por el vínculo de la nacionalidad. Aunque el ejercicio normal de las competencias personales del Estado es el llevado a cabo sobre las personas (físicas y jurídicas) que se encuentran en su territorio y son sus nacionales, el ejercicio de competencias se proyecta también sobre las personas que se encuentran en su territorio, aunque no sean nacionales, y las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, a pesar de que no se encuentren ni en su territorio ni sean nacionales suyos, y sus nacionales aunque no estén en su territorio

(Diez de Velasco Vallejos, 2013: 620).

El MERCOSUR menciona algunos conceptos en la Decisión CMC N° 28/02 respecto a la nacionalidad: *Nacionales de una Parte*, que refiere las personas que poseen nacionalidad originaria de uno de los Estados Parte o nacionalidad adquirida por naturalización, y ostentaran dicho beneficio “desde hace cinco años”, según el acuerdo respectivo. A su vez, entiende como *Inmigrantes* a los nacionales de las Partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte, e introduce los conceptos de *País de origen*, para referirse al país de nacionalidad de los inmigrantes, y *País de recepción* en relación con el país de la nueva residencia de los inmigrantes (Decisión CMC N° 28/02, art. 2) (Consejo del Mercado Común, 2002).

3.- Camino al Estatuto de ciudadanía en el MERCOSUR

Entre los actuales procesos de integración regionales, el MERCOSUR se diferencia de la Unión Europea ya que en el primer caso se trata de un bloque intergubernamental, mientras que en el segundo se destaca la supranacionalidad. La integración del MERCOSUR posee una institucionalidad avanzada y en desarrollo. El establecimiento de una ciudadanía *mercosureña* ha implicado impulsar y consolidar la institucionalidad, sobre todo en el ámbito social. En el momento actual, con el desarrollo y complejidad de las sociedades, los retos son mayores, ya que trasciende las fronteras territoriales. Cabe destacar que no existe ciudadanía sin pluralidad, ni instituciones sin sentido de pertenencia a un todo entre diferentes (Santana Peña, 2017: 18). Para facilitar la construcción de la ciudadanía regional, se reconoce que los grupos culturales tienen aspectos en común que brindan la capacidad de aceptación mutua, permitiendo asumir valores comunes y desarrollarlos en la práctica cotidiana de las relaciones sociales. Bokser (2001, citado por Santana Peña, 2017) argumenta que en América Latina las fronteras no han perdido relevancia y en el caso del MERCOSUR en particular, no se ha permeado el avance en la construcción de un espacio regional ciudadano. El MERCOSUR, especialmente desde 2010, ha atravesado un proceso de construcción gradual de la ciudadanía regional, cuyos logros configuran una serie de elementos en torno a la ciudadanía basada en derechos y donde el énfasis se encuentra asociado a la libre circulación de las personas, asuntos laborales, movilidad de trabajadores y migraciones; y especialmente en cuestiones relacionadas a fronteras, trabajo y empleo, comunicaciones, educación, y derechos políticos (Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2016).

El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR se ha planteado como un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Parte de dicho proceso de integración y conformarse en base a los objetivos oportunamente trazados en sus Tratados Fundacionales y en la normativa (MERCOSUR, 2011). En el Plan de Implementación del Estatuto, se han establecido tres objetivos principales: facilitar la libre circulación de las personas en toda la región; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los estados parte; e igualar las condiciones de acceso al trabajo, salud y educación (Setaro, García y Nogueira, s.f.).

Los avances hacia la concreción del Estatuto han sido graduales pero significativos. El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Decisión N° 5/98 del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones N° 112/94 y N° 75/96 del Grupo Mercado Común establecieron las bases para la implementación del Régimen de

Tránsito Vecinal Fronterizo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2002). Las Decisiones del Consejo Mercado Común 18/99, 19/99, 14/00 y 15/00 aprobaron y reglamentaron el Acuerdo de Tránsito Vecinal Fronterizo. En los artículos del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional se acordó que los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del MERCOSUR, que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados Parte, podrán obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). La calidad de residente legal se determina en base a la legislación de cada Estado Parte, permitiendo a su titular cruzar la frontera, con destino a la localidad contigua del país vecino. Los Estados con fronteras comunes, podrán definir el área de cobertura geográfica de la credencial, así como el plazo de permanencia habilitado por la misma (Información Legislativa, 2002).

En 2002, se produjo un cambio en las políticas migratorias del MERCOSUR, en la que se aprobaron una serie de acuerdos que amplían los derechos de los migrantes y se avanza con la liberalización de su circulación en el bloque, lo que constituía un asunto pendiente para este proceso de integración (Brumat, 2015: 4). Estos avances y acuerdos garantizan libertades cívicas, el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos, la igualdad en la aplicación del derecho laboral, además del compromiso de acuerdos recíprocos en relación con la legislación previsional. Como principio general, la misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos debe extenderse a cualquier ciudadano perteneciente a los países del MERCOSUR que habiten su país. Los instrumentos jurídicos fueron aprobados en 2004 por Argentina, mediante las Leyes 25.902 y 25.903 de 2004, mientras que el Congreso Brasileiro aprobó el Acuerdo entre los Estados Parte, en el Decreto Legislativo Nº 210 y el Acuerdo de los Estados Asociados mediante Decreto Legislativo Nº 925 en 2005. En ese mismo año, Uruguay aprobó ambos Acuerdos en la Ley 17.927, siendo Paraguay el último país en aceptarlos, por la Ley 3565 de 2008 (Modolo, 2009).

En 2004 se creó el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM), ámbito primario de tratamiento de la movilidad humana cuyas funciones son el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque (Gobierno de Argentina, 2018). Además, se establecieron un conjunto de prioridades para MERCOSUR, vinculadas a la cuestión de la institucionalización de la dimensión social, destacando a las zonas de frontera como espacios propicios para consolidar la articulación del trabajo mancomunado entre actores estatales y no-estatales. Mediante la *Declaración de Principios del MERCOSUR Social* se planteó que el MERCOSUR “debe ser un espacio donde converjan las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa, más consciente de sus derechos, deberes y obligaciones” (Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2016).

En 2007, representantes de los gobiernos locales y nacionales miembros del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR), declararon fundamental la contribución del MERCOSUR para el desarrollo del proceso integracionista de América del Sur, construyendo una ciudadanía *Mercosuriana* y una identidad Sudamericana. En la Carta de Río (2004) se define a este foro institución como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significando un espacio concreto de participación de esos actores, capaces de dar respuesta a los desafíos de la integración y al desarrollo en las escalas regionales y local, fortalecer y concretizar la Agenda MERCOSUR y las demás instancias del bloque, en particular con el Parlamento y el Foro Consultivo Económico y Social. Por otra parte, se fijaron los

ejes temáticos del Foro compartidos por los Comités de Municipios y de Provincias, siendo estos la integración regional y cooperación descentralizada; derechos de la ciudadanía y políticas sociales públicas (Ganganelli, 2007). Con el objetivo de fortalecer el proceso de integración regional, fueron implementados a partir de 2009 instrumentos que facilitan la libre circulación de personas entre los países que conforman el MERCOSUR a través del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte y del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Actualmente se encuentran también en vigencia para Perú, Colombia y Ecuador. La Cartilla de Ciudadanía establece derechos de la Residencia Legal, tales como la igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, derecho a trabajar, derecho de petición ante las autoridades; derecho de entrada y salida del territorio de las Partes y libertad de culto (MERCOSUR, 2021).

En 2010, el Consejo del Mercado Común, mediante la Decisión CMC N° 64/10, decidió impulsar progresivamente un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR que compilara derechos y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Parte. Cabe destacar que, dentro del bloque, Argentina continúa siendo el principal atrayente de migrantes, con un mercado laboral que facilita la integración de trabajadores inmigrantes y su regularización. Paraguay y Bolivia -miembro en proceso de adhesión- por su parte, continúan siendo países principalmente de emigración (Brumat, 2015: 3). Además, se aprobó el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR (Res. GMC N° 21/15), cuyo objetivo es desarrollar acciones que progresivamente permitan la libre circulación de la mano de obra dentro del bloque, haciendo especial hincapié en los trabajadores de las zonas de frontera. En tal sentido, el Plan reconoce como instrumentos de política regional fundamentales para la facilitación de la circulación de trabajadores al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, a la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR y al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. El Plan se estructura en dos ejes temáticos: la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR y la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR en zonas de fronteras. Recientemente, se creó el Subgrupo de Trabajo sobre Integración Fronteriza (SGT N°18), el cual considera la localidad/zona de frontera como un área específica, objeto de políticas a desarrollarse en las diversas instancias de la institucionalidad del MERCOSUR. Adicionalmente, se aprobó el Acuerdo de Complementación del Acuerdo de Recife que tiene como objetivo la regulación del control integrado migratorio a partir de procedimientos compatibles, semejantes y simultáneos que permitan mejorar la circulación de personas en frontera (Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2016). En 2017, la Decisión CMC N° 32/17 asignó a la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM) el acompañamiento del desarrollo del Plan de Acción para la conformación del Estatuto a través de la implementación de una política 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 Partes del MERCOSUR y la igualdad de condiciones. El Consejo del Mercado Común (CMC) del bloque, se propuso avanzar hacia el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción, en la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración. El CRPM ha elaborado una Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR, en la que se recopilan las principales normas vigentes de interés para el ciudadano, al igual que los organismos responsables de su aplicación en cada Estado Parte y/o Asociado. En ella se manifiestan los siguientes ejes: circulación de personas y bienes; educación, trabajo y seguridad social; derechos humanos, defensa del consumidor; salud, integración cultural, entre otros. Este reciente Estatuto compila

derechos y beneficios abordados desde una perspectiva transversal de derechos humanos e igualdad en favor de los nacionales, ciudadanos y residentes (Devoto, 2018: 329).

El Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR del año 2021 incorpora siete ejes: circulación de personas, integración fronteriza, cooperación judicial y consular, trabajo y empleo, seguridad social, educación, transporte, comunicaciones, defensa del consumidor, y derechos políticos y acceso del ciudadano a los órganos del MERCOSUR (MERCOSUR Internacional, 2021). Además, cabe destacar que a nivel MERCOSUR existen Acuerdos de Libre Residencia (2018), los cuales regulan dicha materia entre los nacionales del bloque (Gobierno Argentina, 2019).

4.- El impacto de la migración en las fronteras del bloque

La participación de la población como actor de las Relaciones Internacionales en los procesos de integración fronteriza, constituye un elemento que potencializa y posibilita los procesos de diálogo entre los Estados para la resolución de problemas. La frontera constituye, entonces, un espacio que posibilita y reclama procesos de integración entre Estados vecinos (Londoño Niño, 2015). En términos escalares que comprenden tanto a los componentes espaciales como sociales, se entiende que el proceso de integración, pasa por instancias que van desde la micro región fronteriza, hasta alcanzar un escenario de integración regional. Siguiendo la noción *espacio de frontera*, basada en los procesos experimentados a través de las prácticas de los actores sociales, la misma es una zona donde se interrelacionan o interactúan dos o más sociedades locales vecinas a través de sus respectivos actores sociales, desde sus atributos y actividades económicas, culturales e institucionales. La *zona de frontera*, por su parte, expresa a procesos espaciales de transformación estructural, derivadas de conflictos y negociación, estrategias existentes entre los actores sociales que ponen en juego sus intereses y valores, identidades reactualizadas (Ríos, 2014: 34).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que la Integración Regional es un proceso multidimensional que abarca más allá de los ejes meramente económicos y comerciales, incluyendo además políticas sociales, culturales y ambientales (Londoño Niño, 2015). Esta redimensiona y visibiliza a las fronteras (por estimularlas o limitarlas). Sin embargo, en el caso del MERCOSUR, en el que las relaciones fronterizas eran ya existentes, este proceso de integración sólo aportó una mayor cuota de visibilidad a las mismas (Rhi Sausi y Oddone, 2010). Por su parte, como proyecto político, el proceso de integración regional consistió en la expansión de los aspectos normativos hacia el reconocimiento de derechos a escala regional, lo que ha moldeado las bases para una ciudadanía regional que puede alcanzar una escala continental. Se han abordado tres dimensiones en relación a la implementación del ya mencionado Plan de Acción, así como su proyección estratégica dentro y fuera de la región. En primer lugar, la dimensión interna, requiere mayor coordinación con los órganos gubernamentales y con el resto de la estructura del bloque vinculada a la agenda de derechos sociales y ciudadanos del MERCOSUR. Por otra parte, la dimensión externa consiste en la difusión de los acuerdos en términos de derechos a los ciudadanos del MERCOSUR y la necesidad de generar información estratégica e instrumentos de comunicación. Esto permite una mayor reflexión sobre la escala de los derechos logrados en la región en las últimas décadas. La tercera dimensión se relaciona con la trayectoria socio-laboral en la región y la deuda histórica de los países del Cono Sur, que consagra algunos principios universales, normas comunes y derechos mínimos,

como la implementación efectiva de políticas regionales vinculadas a la libre circulación de personas con relación a derechos adquiridos por la ciudadanía (Mondelli, 2018: 39). En el fortalecimiento y cohesión interna del bloque MERCOSUR, comienzan a tener sentido aquellas iniciativas impulsadas desde abajo, llevando a cabo procesos de construcción comunitaria, desde las escalas locales y microrregionales que van más allá de los límites formales de los Estados-nación. Se constituye un escenario donde toman creciente importancia estratégica como sistema transfronterizo y endogenización de recursos tangibles e intangibles (Ríos, 2014: 19).

5.- El caso de la frontera entre Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay)

Las leyes sobre migraciones de Argentina y Uruguay regulan, además, la cuestión del desplazamiento de personas y de residencia (Gobierno Argentina, 2019). En el artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional de Argentina, conforme reforma del año 1994, primó la postura de que *nacionalidad y ciudadanía* son conceptos esencialmente diferentes. Sin embargo, al no ser modificados otros artículos del texto constitucional, se sigue tratando ambos vocablos con igual significado. Cabe destacar en esta ocasión, que una persona puede adquirir una nueva nacionalidad por el procedimiento conocido como naturalización, siendo una nacionalidad derivada que no se relaciona con el nacimiento de la persona, sino que requiere la manifestación de voluntad de quien desea obtener la nacionalidad de otro país, cumpliendo con los requisitos y exigencias que determine el país que la concede. No podrá negarse la ciudadanía argentina por motivos fundados en razones políticas, ideológicas, gremiales, religiosas o raciales, en acciones privadas o en caracteres físicos de los solicitantes (art.11 de la Ley 346 y art.2 de la Ley 24533) (Trucco, 2007). Por su parte, la Ley Argentina N° 346 de Ciudadanía reconoce dos medios generales de adquisición, ser nativo o por opción, o ser ciudadano por naturalización (extranjeros mayores de 18 años, que residan en la República durante dos años continuos y manifiesten, ante los jueces federales, su voluntad de hacerse ciudadano argentino) (Constitución Nacional de la República Argentina, 1994). En Uruguay, por su parte, la Ley N° 16.021 establece la nacionalidad uruguaya en el sentido que debe entenderse por la realización de actos que pongan de manifiesto la voluntad de la persona, la permanencia en el país por lapso superior a un año, el arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para habitar, la instalación de un comercio o industria, el empleo de una actividad pública o privada (Gobierno de Uruguay, 1989).

El artículo 23 de la Ley 25871 de Argentina establece el criterio de nacionalidad *mercosureña*, que facilita la residencia a ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR y, además, Chile y Bolivia. Más tarde se extiende también a Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. En el artículo 28, se establece que los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por Argentina se registrarán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza. Tampoco por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, y priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación

de personas en el MERCOSUR (Modolo, 2009). En el caso de la legislación uruguaya, se concede la residencia temporaria a los ciudadanos de los Estados miembros del MERCOSUR y Estados Asociados que la soliciten. Siguiendo la lógica de la construcción de un espacio regional común, estos artículos evidencian la diferenciación entre personas del bloque y los pertenecientes a terceros países. En ambos países, esta igualdad se reconoce a los migrantes en situación administrativa regular, ambas legislaciones no presentan importantes diferencias. Se aprecia una gran sintonía y convergencia en el tratamiento de la cuestión migratoria en el marco de las dos leyes generales (Modolo, 2009).

En un reciente estudio de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), se demuestran las residencias temporales tanto como permanentes otorgadas en Argentina entre los años 2018 y 2020. El caso de los ciudadanos uruguayos, representan un 1,2% del total de residencias en Argentina, diferenciando el otorgamiento de 2946 temporales y 2611 permanentes, con un escaso margen entre ambas (OIM, 2021). Por otra parte, el Anuario Nacional de Migraciones de Uruguay (2021), demuestra que ingresaron en ese año 214.163 argentinos al país (Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay, 2021). Una cifra destacable ha sido la del denominado “éxodo a Uruguay” de 25.765 salidas de pasajeros argentinos hacia el vecino país en 2020, el primer año de la pandemia (La Nación, 2020).

La proximidad geográfica entre varias localidades argentinas y uruguayas estimulan el comercio regional fronterizo y el turismo, entre otras interacciones cotidianas. En el Tramo uruguayo del eje fluvial-marítimo de los ríos Uruguay-del Plata (TUEFAU) existen 11 pasos fluviales habilitados y tres de ellos también carreteros: Galeguaychú-Fray Bentos, Colón-Paysandú y Concordia-Salto (siendo este último también ferroviario). Además, los puertos de Salto y Concordia, antiguos nodos de transporte multimodal de una amplia zona circundante, hoy sólo están operativos para el transporte vecinal de pasajeros. Cabe destacar que el complejo hidroeléctrico/vial/ferroviario de Salto Grande es una de las obras más importantes concretadas en todo el TUEFAU, junto a los otros dos puentes internacionales, los cuales articulan físicamente a Concordia y Salto (Silva Sandes, 2017). La creación de Comités de Integración, también llamados Comités de Frontera entre Argentina y Uruguay –en el que se destaca el de Concordia y Salto-, refieren a encuentros binacionales que se realizan en las áreas de frontera, buscando ejecutar proyectos y asuntos referentes a manifestaciones culturales, políticas, económicas y sociales de las poblaciones fronterizas. Uno de sus principales objetivos es la coordinación bilateral destinada a proporcionar procedimientos y soluciones a los problemas de tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes, para promover la cooperación, integración y el desarrollo de las áreas de frontera (Calleja y Safarov, 2007). Ambas ciudades se encuentran en países que históricamente han sido centralizados en sus capitales, lo que ha generado entre ellas relaciones de acercamiento/distanciamiento según el contexto en las que se han desarrollado. En este sentido, Concordia y Salto, se construyen política, económica y culturalmente en y desde las problemáticas específicas que muestran las actuales ciudades fronterizas de la región. Además, el hecho de que ciudadanos de los respectivos lados de la frontera la atraviesen cotidianamente por múltiples razones, provoca (re) pensar y (re) integrar las *fronteras simbólicas* y las (re) configuraciones identitarias que intervienen en las formas sociales y culturales de ejercer la vida política en la ciudad (País Andrade, 2015).

En este contexto, se destaca el Acuerdo entre Localidades Fronterizas Vinculadas del MERCOSUR (2019), el cual expresa en sus primeros artículos los

objetivos de facilitar la convivencia e impulsar su integración mediante el otorgamiento de un trato diferenciado a sus pobladores en materia económica, de tránsito, régimen laboral y de acceso a los servicios públicos de salud, educación, cultura, entre otros. El Acuerdo se aplica a los Estados Partes con domicilio de acuerdo a las disposiciones legales de cada Estado, en áreas de frontera, al ser titulares del documento para el tránsito vecinal fronterizo. Los Estados podrán, de forma bilateral o trilateral, convenir los beneficios de sus respectivos Estados a los residentes permanentes y/o regulares de otras nacionalidades, siempre que, por motivo de su nacionalidad, la visa no fuese requisito en el Estado en cual ingresa y tenga domicilio en una de las Localidades Fronterizas Vinculadas (MERCOSUR Internacional, 2019). La Tarjeta Vecinal Fronteriza, por su parte, es el documento que permite a los nacionales argentinos y uruguayos, residentes temporarios o permanentes (siempre que por su nacionalidad no requieran de visa), basado en los Estados partes del Acuerdo Operativo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo, que permite cruzar la frontera con destino a la localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias y permanecer en dicha localidad por un período máximo de 72 horas corridas a contar del último ingreso registrado. Se expide a los ciudadanos que residen a 30 km de la frontera, siendo beneficiadas aquellas personas que acrediten su radicación dentro de un radio de 50 Km. de los Puentes Internacionales que administra la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), el Puente Libertador Gral. San Martín y Puente Gral. Artigas, quedando también comprendida en este beneficio la localidad de Ubajay, Entre Ríos (Comisión Administradora del Río Uruguay-CARU, s.f.), (Gobierno de Uruguay, 2020). Las autoridades emisoras que garantizan los documentos del tránsito vecinal fronterizo son la Dirección Nacional de Argentina y el Ministerio del Interior de Uruguay, quien también emite el Documento Especial Fronterizo. Cabe destacar que el documento tiene naturaleza voluntaria y no sustituye al pasaporte ni a documentos de identidad emitidos por los Estados Parte (MERCOSUR, 2019). Los titulares de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo gozan de derechos tales como el ejercicio de trabajo, oficio o profesión, de conformidad con la legislación, para los nacionales de la parte en cuyo territorio se desarrolla la actividad, incluso lo referido a requisitos de formación y ejercicio profesional, aquellos que tienen las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias; acceso a la enseñanza pública en condiciones de gratuidad y reciprocidad; atención médica en los servicios públicos de salud, en las mismas condiciones del anterior; acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia, y cualquier otro derecho que las partes acuerden conceder (Rhi Sausi y Oddone, 2010).

Conclusión

En este trabajo se ha analizado la contribución potencial del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR al desarrollo en las ciudades fronterizas de la región, como es el caso de Concordia y Salto. La cercanía y las características comunes que comparten en general las ciudades de frontera, facilitan la vinculación e intercambio, permitiendo un mayor cumplimiento de los objetivos de los procesos de integración a partir de sus respectivos ciudadanos. Especialmente se visualiza en las fronteras, donde los flujos de bienes, servicios, personas, trabajo y capital ocurre todos los días.

Han sido generosas las iniciativas y avances hasta el logro del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR en este proceso de integración regional. Si bien la concreción del mencionado Estatuto se da dentro de los plazos previstos (para el 2021,

con la conmemoración de los 30 años) quedan aún múltiples desafíos conjuntos y problemáticas comunes para trabajar, en los cuales las ciudades fronterizas tienen un rol estratégico. El Estatuto de Ciudadanía, además, acompañará al diálogo entre los Estados que busquen superar sus diferencias, permitiendo continuar este camino en común del MERCOSUR y establecer nuevos proyectos en el marco del Estatuto.

Como se mencionó en la sección anterior, la entrega de las residencias a ciudadanos uruguayos en Argentina no representa un porcentaje significativo en el período analizado. Mientras que, por la otra parte, se destaca la creciente y sostenida cantidad de pedidos de residencia permanente de argentinos en Uruguay, repercutiendo activamente en la integración transfronteriza.

Se considera que la implementación del Estatuto permitirá profundizar los intercambios de personas, que se sumarán a los derechos sociales de los habitantes de los países Miembros, quienes comparten una identidad especial, fruto de las culturas comunes y características propias.

Bibliografía

BRUMAT, L., ARTOLA, J. (2015). *Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?*, Real Instituto Alcano (43), pp. 1-7. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/64257>

CALLEJA, M. Y SAFAROV, A. (2007). La importancia de los comités de frontera en la política exterior del Estado argentino, en *III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - I Jornadas del CENSUD*. Universidad Nacional de La Plata.

DEVOTO, M. (2018). *Hacia una ciudadanía del MERCOSUR*, Revista MERCOSUR de políticas sociales (2), pp. 326-332. <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/74>

CANCILLERÍA ARGENTINA. (2021). *El canciller Felipe Solá presentó el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR*. Gobierno de Argentina. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-canciller-felipe-sola-presento-el-estatuto-de-la-ciudadania-del-mercosur>

COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY (CARU) (s.f.). CARU. <https://www.caru.org.uy/web/servicios/tramitacion-usuario-vecinal-via-web/>

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2002). MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/02. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec2802s.asp>

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1994). Buenos Aires, Argentina. Mawis.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, España: Tecnos.

GANGANELLI, M. (2007). *La actividad internacional de los municipios: La Red de Mercociudades y el Foro Consultivo de municipios, provincias, estados federados y departamentos del MERCOSUR*. –FCCR-. Revista de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (33), pp. 1-14. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1374>

GOBIERNO DE ARGENTINA (s.f.). *Obtención de la ciudadanía argentina*. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/obtener-la-ciudadania-argentina>

GOBIERNO DE ARGENTINA. (s.f.). *Foro especializado migratorio del MERCOSUR*. Gobierno de Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>

GOBIERNO DE ARGENTINA (2018). *Zona de Seguridad de Fronteras*. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-253-2018-308249>

GOBIERNO DE URUGUAY. (2020). *Tarjeta Vecinal Fronteriza entre Argentina y Uruguay*. Gobierno de Uruguay. <https://www.gub.uy/tramites/tarjeta-vecinal-fronteriza-argentina-uruguay>

LA NACIÓN, (2020). "Éxodo a Uruguay": las cifras del Gobierno sobre los argentinos que cruzan el Río de la Plata. <https://www.lanacion.com.ar/politica/exodo-uruguay-cifras-del-gobierno-argentinos-cruzan-nid2468753/>

LONDOÑO NIÑO, E. (2015). *La frontera como factor de integración regional. Análisis a partir del caso de la frontera entre Colombia y Perú*. Agenda Internacional (22), pp. 191-208.

MERCOSUR Internacional. (2021). *Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR*, Asunción, MERCOSUR. <http://redpo.mercosur.int/wp-content/uploads/2021/03/estatuto-ciudadania-mercosur-es-final-v2.pdf>

MERCOSUR, Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (texto aprobado por Decisión CMC N° 28/02).

MERCOSUR Internacional (2021). MERCOSUR Internacional. <https://www.mercosur.int/>

MERCOSUR Internacional (2019). *Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas*.

MERCOSUR Internacional. <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-localidades-fronterizas-vinculadas/>

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2021). Anuario 2021. https://migracion.minterior.gub.uy/images/anuario21/Anuario_2021.pdf

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Migraciones*. Información Legislativa (2002). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79358/norma.htm>

MODOLO, V. (2008). *Integración Regional y Movilidad Territorial: Las Políticas de Libre circulación de personas en el Mercado Común Europeo y Mercosureño*. III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (Conferencia), ALAP, Septiembre, Córdoba, Argentina. https://web.archive.org/web/20180426052249id_/http://www.alapop.org/alap/files/docs/congreso2008/ALAP_2008_FINAL_33.pdf

MODOLO, V. (2009). *Estudio comparativo de la legislación migratoria argentina y uruguaya: Ley N°25871 y Ley N°18250*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

MONDELLI, M. (2018). *Elementos para profundizar la agenda del MERCOSUR ciudadano*. Revista MERCOSUR de políticas sociales (2), pp. 34-59. <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/65>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). (s.f.): *Tratados Multilaterales Interamericanos*. OEA. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos.asp

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES (OIM). (2021). Organización de Naciones Unidas. <http://argentina.iom.int/co/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>

PAÍS ANDRADE, M. (2015). *La difusión cultural en la integración regional entre las ciudades fronterizas de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay)*, Revista Antropología Social y Cultural de Uruguay (13). http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1510-38462015000100006

PARLAMENTO DE URUGUAY (1989). *Ley 16.021*. Gobierno de Uruguay. Ley 16.021 (parlamento.gub.uy)

PROGRAMA MERCOSUR SOCIAL Y SOLIDARIO (2016). *Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y el plan estratégico de acción social*, Montevideo, Uruguay: Logros y desafíos pendientes. http://www.mercosursocialsolidario.org/wp-content/uploads/2017/04/PEAS-y-EC_Logros-y-desafios-pendientes.-.pdf

RHI SAUSI, L. Y ODDONE, N. (2010). *La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUR*. Pasto, Colombia: Tendencias, Universidad de Nariño. https://www.researchgate.net/publication/263046891_LA_COOPERACION_TRANSFRONTERIZA_ENTRE_LAS_UNIDADES_SUBNACIONALES_DEL_MERCOSUR

RÍOS, G. (2014). *Fronteras en la Integración del MERCOSUR: la triple frontera Barra do Quaraí (Brasil) - Bella Unión (Uruguay) - Monte Caseros (Argentina)*. Montevideo, Uruguay. Universidad de la República. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8018>

SANTANA, PEÑA, I. (2017). *Ciudadanía del MERCOSUR: avances en su construcción y consolidación*. Revista MERCOSUR de políticas sociales (1), pp. 13-34. <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/14>

SETARO, M., GARCÍA, C., Y NOGUEIRA, V. (s.f.). *Dimensión Social del MERCOSUR. Avances en la constitución de una ciudadanía regional*. Instituto Social del Mercosur. https://www.researchgate.net/publication/337032684_Dimension_Social_del_MERCO_SUR_Avances_en_la_constitucion_de_una_ciudadania_regional

SILVA SANDES, E. (2017). *La frontera argentino-uruguaya como formación socio espacial. Entre cohesión y fragmentación*, Aldea Mundo (22), pp. 37-59. <https://www.redalyc.org/pdf/543/54353558005.pdf>

TRUCCO, M. (2007). *La nacionalidad en el derecho internacional. Régimen jurídico de la nacionalidad argentina*, Sistema Argentino de Información Jurídica. http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasf070028-trucco-nacionalidad_en_derecho_internacional.htm

Cómo citar:

WILSON, M. (2023). El camino hacia el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Una referencia al caso de Argentina y Uruguay. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 36 (Ene-Jun), 42-55

