

Entrevista realizada por María Villareal.

Ciudadanía Suramericana. La apuesta por una ciudadanía común en América del Sur.

Jacques Ramírez G.

Cita:

Jacques Ramírez G. (2016). *Ciudadanía Suramericana. La apuesta por una ciudadanía común en América del Sur*. Entrevista realizada por María Villareal.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/76>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/peqr/N8B>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ciudadanía suramericana. La apuesta por una ciudadanía común en América del Sur. Entrevista con Jacques Ramírez*

Por: María del Carmen Villarreal Villamar.
Doctora en Ciencias Políticas
y postdoctoranda en Sociología Política (UENF).

MCVV : En un contexto en el que la movilidad humana intrarregional cobra cada vez más relevancia me gustaría que explicaras ¿qué es el proyecto de ciudadanía suramericana y cuál es la importancia para la región en un momento en el que se afirman con más frecuencia perspectivas de carácter securitista en materia migratoria, no sólo en América Latina sino también en otras regiones?

Jacques Ramírez: La ciudadanía suramericana es un proyecto que se impulsa desde UNASUR, ahora con fuerza desde la Secretaría General donde he podido colaborar. La importancia del proyecto y su magnitud es enorme, sobre todo en un contexto en el que hay un retorno de las miradas de seguridad y control y donde la construcción de muros se ha vuelto ya parte de la agenda política internacional. En este contexto, tener una propuesta que piense en la libre movilidad y en la facilidad de residencia a nivel regional es algo muy potente dada la coyuntura mundial. Y en este contexto mundial, en UNASUR, a partir del 2012 se empieza a sondear la idea de tener un acuerdo que nos lleve a la ciudadanía suramericana y a la integración regional. ¿Cuál es la base de todo esto? Entender, primero, la diferencia de UNASUR con otros procesos de integración regional, ya sea la CAN, MERCOSUR o la Alianza del Pacífico. Todos estos enfoques tienen su énfasis en el carácter comercial, obviamente que en estos espacios también se han discutido cuestiones sociales, ahí tienes, por ejemplo, el MERCOSUR social, o en la CAN también hay espacios para debatir estos tópicos, etc., pero el centro, lo nodal siempre ha sido la integración para facilitar el comercio regional. Por el contrario, UNASUR surge como un proceso de integración política y social y esa es una diferencia enorme respecto a los otros organismos de integración. Recientemente hicimos un diagnóstico para saber cómo vamos en el tema de la integración comercial y en el tema de la integración social de nuestros pueblos a partir de las migraciones y resulta que el comercio intrarregional no pasa del 22% y la movilidad intrarregional alcanza el promedio del 64%. Entonces, como vemos, la integración está siendo y tiene que ser de nuestros pueblos y los Estados tienen que dar las facilidades para que esta integración se dé y que la retórica que existe sobre la Patria Grande se transforme en una propuesta concreta que permita la integración a través de la migración. Lo que se trata es de pensar políticamente Suramérica como una región donde existe una integración, no solo comercial, sino a través de una integración social y política. Un elemento para aterrizar esta integración es el proyecto de ciudadanía suramericana.

MCVV: ¿Cuál es la diferencia fundamental entre el Acuerdo de Ciudadanía Suramericana propuesto por la UNASUR y los avances que se han dado sobre movilidad humana en el MERCOSUR o en la CAN?

Jacques Ramírez: La propuesta de la UNASUR teóricamente es diferente de las otras. Cambia la perspectiva y el enfoque y eso es fundamental porque son centrales los conceptos que usamos, los principios en los cuales nos basamos y cómo nombramos a los procesos. Y en eso sí hemos sido muy cuidadosos desde la UNASUR, en cuidar la propuesta teórica y epistemológica. En el MERCOSUR y la CAN, por hablar de los dos procesos más importantes a nivel subregional, está el Acuerdo de Residencia o el Instrumento Andino de Migración Laboral, pero en ambos procesos empiezan a trabajar este fenómeno desde la categoría del trabajador migrante. Entonces, eso es algo que tenemos que romper y que viene heredado de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de los noventa. En esa Convención, si bien hay todo un énfasis en derechos y lo que ya conocemos, es el factor trabajo el que abre la posibilidad de libre movilidad y de residencia, entonces, nuevamente esa es la diferencia entre un acuerdo de integración comercial y un acuerdo sobre integración social y política, porque desde el MERCOSUR y la CAN se ve al trabajador migrante como un elemento más, como mano de obra y como una pieza útil para un objetivo final que son los tratados y la integración comercial. Tenemos que desmercantilizar la visión que se tiene sobre los migrantes. Hay que dejar de hablar de migrantes "deseables y no deseables", donde los primeros son aquellos útiles al sistema y que entran en categoría de trabajadores migrantes (calificados o no) a quienes se les abre las puertas y las facilidades de residencia en otro país. Creo que se ha naturalizado este enfoque desde la visión estatal e intergubernamental.

Esa es una gran crítica que hay que empezar a debatir desde los espacios académicos y políticos y dejar de ver a los migrantes solamente como trabajadores. ¿Qué pasa entonces con las personas que no caen en la categoría de trabajadores? ¿Qué pasa con el tema de reunificación familiar? o con aquellos que entraron "de forma irregular" y que están fuera del circuito formal del trabajo? ►





La ruptura que hemos planteado desde la UNASUR es que no hay que abordar el tema desde la categoría de trabajador migrante, sino de ciudadano suramericano. Es fundamental recuperar el concepto de ciudadanía porque esta categoría es la que transforma a una persona en sujeto de derechos. Y aquí hay todo un debate, porque la propuesta que hacemos es superar la visión clásica tanto del concepto de ciudadanía como de los derechos humanos. Superar la visión marschalliana de la ciudadanía y la visión liberal anglosajona de los derechos humanos.

En efecto, lo que te da certezas jurídicas, derechos y obligaciones es la categoría de ciudadanía, no la de persona, no la de derechos humanos lastimosamente. Por eso es necesario que nos reapropriemos del concepto de ciudadanía y ampliar su definición para otorgar derechos a los que no tienen derechos, a los otros, a los migrantes, en este caso a los migrantes suramericanos, con lo cual se fomenta los procesos de integración regional. La ciudadanía suramericana, en este sentido, implica romper el paraguas del Estado nación como contenedor de los sujetos a quienes se les otorga derechos. Se trata de ir más allá, como señalo en mi libro, [1] de los principios de *ius sanguinis* y *ius soli* para recuperar el principio de *ius domicili*, es decir, otorgar derechos en el lugar en el que yo resido y eso implica reconocer la categoría de ciudadanos miembros de una polis suramericana a las personas de la región. Entonces, ese es el principio teórico y filosófico que está detrás de la propuesta de ciudadanía suramericana y eso nos separa de las visiones tanto de la CAN como de MERCOSUR.

MCVV: De hecho, en el proyecto de ciudadanía suramericana formulado en el marco de la UNASUR, el principio de ciudadanía se antepone al de naturalización. ¿Podrías profundizar un poco más en la diferencia entre ambas visiones?

Jacques Ramírez: Históricamente hemos tenido en los Estados nación una división entre un “nosotros”, definidos como miembros de la polis y reconocidos por el Estado y los “otros”, y esos otros han sido parias a lo largo de la historia. En un principio, en varios países no se les reconocía como ciudadanos a las mujeres, a los negros, a los indígenas, a los niños, pero poco a poco, mediante conquistas sociales, estos colectivos han sido reconocidos como ciudadanos a lo largo del siglo XX, menos los migrantes que han seguido siendo los otros, los extraños, los que no pertenecen. Entonces esta división entre “nosotros” y los “otros” es la que se busca superar a través de un concepto que nos permita incorporarles a estos “otros”

como parte de un “nosotros” y evidentemente hay que empezar desde nuestro patio que es la región suramericana.

La naturalización o adopción como se conoce, implica que el Estado le reconoce a ese extranjero ya no como otro inmigrante, sino como un “nosotros” connacional. Y está bien que exista este mecanismo. Pero lastimosamente los datos de naturalización en la región son muy bajos por los complejos requisitos que se pide y en muchos casos requisitos absurdos o hipernacionalistas como conocer las constituciones, las leyes, el himno, respetar la cultura y los valores, etc.). Muchas personas adquieren la naturalización como una estrategia migratoria, otras personas nunca la piden porque no quieren perder los lazos de identificación con su país de origen (pese a que ya en casi toda la región existe la doble nacionalidad). También se puede, esa es nuestra propuesta, reconocer una igualdad de derechos para todos sin tener que llegar a la naturalización, lo cual implica caminar por otro andarivel que es la ciudadanía. Yo hablo de una ciudadanía mixta, entendida esta como una membresía a diferentes niveles políticos tanto local, nacional y regional.

Hay que entender que esto no es algo que se crea de la noche a la mañana, por el contrario, la ciudadanía suramericana es un proceso en construcción, un proceso de largo alcance que se va caminando y alcanzando peldaño a peldaño.

MCVV: A partir de la idea de que la ciudadanía suramericana es un proceso en construcción, me gustaría que comentaras ¿cuáles son los principales avances y desafíos del proyecto en una coyuntura como la actual en la que, por un lado, tenemos una gran crisis económica y, por otro, cambios de gobierno con una orientación política diversa y con menor fervor respecto a los procesos de integración regional? ¿En qué medida estos cambios afectan el proyecto de ciudadanía suramericana y en qué grado influyen su viabilidad?

Jacques Ramírez: En años recientes, como bien sabes, hay un consenso entre los países en llevar el proyecto UNASUR adelante y en particular el de ciudadanía. Haciendo un poco de historia, al inicio se le encarga a Argentina que lidere el proceso, que elabore una nota conceptual para que los presidentes de la región lo analicen y lo aprueben. Esto se hizo a lo largo de 2012-2013 y el Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana es aprobado en diciembre 2014 en Guayaquil. Entonces se aprueba este informe en el

cual el concepto de ciudadanía suramericana tiene dos grandes ejes. Por un parte, la visión jurídica y política que es el reconocimiento progresivo de derechos y obligaciones a los miembros de la región, y por otro, una visión de ciudadanía de carácter cultural que implica el reconocimiento de las diversidades, de las identidades, de las cosmovisiones diferentes que es parte de nuestro ser como Patria Grande y del cual hay mucha historia compartida. Paralelamente se crea el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana. Este grupo es el encargado de recibir, debatir y elaborar las propuestas presentadas por los países y desde el 2015 también propuestas elaboradas por la Secretaría General de la UNASUR. En estos dos últimos años hemos visto propuestas que han venido sobre todo de Ecuador, de Uruguay, de Argentina, algo de Venezuela para seguir alimentado a la ciudadanía suramericana y finalmente la propuesta de proyecto de la Secretaría General de la UNASUR.

En relación a los avances y a los desafíos que mencionabas en tu pregunta, hay que reconocer que en nuestra región ya existe la libre movilidad, eso ya es una realidad, más allá de la UNASUR. Mañana podemos viajar, por ejemplo, en calidad de turistas por 3 meses desde Uruguay hasta Venezuela sin problemas y podemos entrar solo con nuestra cédula de identidad, con nuestro DNI, que es reconocido como un documento de viaje. Ese, para mí, es un primer peldaño importante aunque mucha gente no lo vea así, pero el hecho es que el no necesitar ni pasaportes ni visas para desplazarte en un mundo en el que cada vez más se exigen esos documentos es bastante y hace que yo me sienta parte de la región. Más aún si en puertos, aeropuertos o pasos fronterizos se pone ventanillas para las personas de la región. Todos estos temas van ayudando a construir un sentido de identidad suramericana.

Lo que se está trabajando ahora, ese es el gran reto, es el tema de la libre residencia o por lo menos de las facilidades de residencia para las personas que entran en este concepto de ciudadanos suramericanos. Entonces la idea es construir acuerdos y mecanismos regionales que vayan más allá del Acuerdo de Residencia MERCOSUR para facilitar la residencia de las personas que por cualquier motivo, no solo por razones de trabajo, quieran vivir en uno de los 12 países que constituyen la UNASUR. Para mí el corazón de la propuesta es el concepto de ciudadanía suramericana como tal, y ya las extremidades inferiores que nos hacen andar son sobre todo las facilidades que dé cada uno de los países para residir y que la residencia otorgue derechos. Eso es lo que se

está trabajando en este momento. La propuesta está hecha y, claro, en este contexto lastimosamente estamos viendo el fin o el declive de los gobiernos progresistas que fueron los que impulsaron el proceso de integración sociopolítica. Vemos el caso de Brasil donde hubo un cambio de timón - a la fuerza -, en Argentina, en Venezuela donde el conflicto latente no permite más gobernar. Nos queda Bolivia y Ecuador, pero finalmente con cada vez menos peso a nivel regional con sus propias coyunturas y problemas internos. Lo bueno es que ya el proyecto de ciudadanía suramericana está institucionalizado y forma parte de la agenda de UNASUR, entonces ningún gobierno, por más de derecha que sea, puede detener completamente la agenda y el camino recorrido. Lo que sí puede pasar y, de hecho ya lo estamos viendo en este último trimestre, es meter ciertos temas en la congeladora o ralentizarlos, pero insisto en que esto no se puede detener porque está ya en la agenda.

MCVV: Hace un momento hablábamos de movilidad laboral que, sin duda alguna, es una expresión de movilidad humana muy relevante en la región, pero existen otros fenómenos también como la migración por estudios, la migración familiar, el refugio y el tráfico de personas, etc. ¿En qué medida la propuesta de ciudadanía suramericana responde a los desafíos de estos fenómenos y en qué grado responde también a la xenofobia y a la discriminación contra los migrantes que son elementos crecientes en la región?

Jacques Ramírez: El Plan de Acción de la Ciudadanía Suramericana que se aprobó en una reunión de cancilleres en abril de 2016 en Ecuador tiene cinco ejes centrales. El primero tiene que ver con todo el tema de migración y asuntos consulares que comprende facilidades para moverse, visas, pasaportes, etc. El segundo eje es el tema de migración académica que parte del hecho de que es necesario fortalecer los procesos de integración a este nivel de estudiantes, profesores e investigadores. Resulta que hay muy poca movilidad académica intrarregional. La idea es llegar a reproducir una propuesta como el ERASMUS [2] que existe en Europa a nivel de América del Sur. El tercer tema, que es el que menos les gusta hablar a los gobiernos, es el tema de migración forzosa, el tema del refugio concretamente. Aquí el Secretario Ernesto Samper ha cumplido un papel central para colocarlo en la agenda, dada la realidad de Colombia que todos conocemos. En relación a este tema, el proyecto de ciudadanía suramericana implica la portabilidad de derechos, sobre todo la portabilidad del reconocimiento del refugio. Es decir, si Ecuador, por ejemplo, reconoce a alguien como refugiado, ►



la idea es que esa persona si decide irse a vivir a un tercer país sea reconocida automáticamente también en su condición de refugiada. Y todo esto lógicamente vinculado con el tema de acceso a derechos, educación, salud, vivienda, etc. El cuarto eje es la migración laboral y la seguridad social, porque evidentemente la gente se sigue moviendo, sobre todo por trabajo. Entonces la idea es que estas personas tengan acceso al trabajo y acceso a la seguridad social y en este tema también se intenta asegurar la portabilidad de derechos, lo que yo aporté en Ecuador, sea también reconocido en Chile, en Bolivia, en Brasil o en cualquier otro país de la región. De este tema hay un acuerdo a nivel iberoamericano. El quinto eje es el tema cultural, porque el proyecto de ciudadanía suramericana reconoce la diversidad de culturas, lenguas, idiomas y cosmovisiones regionales. En otras palabras, está vinculado al tema de la identidad que hablamos anteriormente. Necesitamos construir un sentido de pertenencia. Ya sabemos que las identidades son una construcción en perpetuo rediseño. No solo hay que difundir esta propuesta de ciudadanía suramericana, sino apropiarse de una identidad suramericana. Yo creo que el reto es justamente ese, sentirse brasileño, ecuatoriano, del lugar que se prefiera, pero también suramericano, del barrio donde vivo o del equipo de fútbol de mis amores. Como todo proceso, esto es algo en construcción y entonces tenemos que construir ese sentimiento de pertenencia a la patria mayor.

Un ejemplo de las iniciativas que se realizan en este ámbito es el Café UNASUR. [3] Con el Café UNASUR el Secretario Ernesto Samper ha ido por varios países de la región y divulgado los objetivos del organismo y, dentro de estos, entra también el tema de ciudadanía suramericana que fue una de las banderas de toda su gestión que lastimosamente ya finaliza. Finalmente, el último eje es el de participación ciudadana y política, porque no podemos entender el concepto de ciudadanía sin el tema de participación política, de la organización y del derecho al voto. Resulta que en 11 de los 12 países de la UNASUR ya se reconocen derechos políticos a nivel local a todos los extranjeros de la región, entonces ya hay un avance importante, pero hay que llegar también al ámbito nacional. También se está conformando la Asamblea Suramericana, que tiene su sede en Bolivia. Todos estos cinco ejes son parte del plan de ciudadanía suramericana y, dependiendo de la temática, se tratan en diferentes grupos o consejos.

MCVV: América del Sur tiene 413 millones de habitantes y es indispensable que la sociedad civil, la academia y todos los

actores conozcan este proyecto y se apropien de él. ¿Cómo las personas pueden saber más sobre ciudadanía suramericana, acompañar su evolución y participar en su implementación?

Jacques Ramírez: Yo creo que una de las estrategias fundamentales que hemos utilizado acá en Ecuador, por ejemplo, es empezar a presionar y a establecer diálogos con los propios gobiernos porque finalmente los organismos multilaterales como la CAN, el MERCOSUR o la UNASUR siguen siendo espacios muy lejanos para la población, a excepción de aquellos lugares donde tienes las sedes, donde hay un mayor conocimiento y acercamiento a los procesos, pero en el resto no. Entonces para mí la estrategia es construir de abajo hacia arriba, pero eso implica un empoderamiento de la ciudadanía. Los ciudadanos tienen que saber que existe este proyecto de integración llamado ciudadanía suramericana y deben preguntar a sus mandantes, a sus Cancillerías, cómo va este proyecto y cómo se puede desde lo local y desde lo nacional impulsar esta iniciativa. Esto me parece que es factible si es que hay interés y presión de la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano no es fortuito, no es que cayó del cielo que en la Ley de Movilidad Humana [4] haya un capítulo entero sobre la comunidad suramericana en Ecuador y que se hable en 8/9 artículos sobre ciudadanía y sobre ciudadanos suramericanos. Finalmente se metió el concepto en la ley, eso es muy potente y un gran avance, que va a permitir en las próximas reuniones contar con el proceso y la experiencia de Ecuador para empujar este proyecto.

En lo que se refiere a la agenda a más largo plazo, lo central es la construcción de la identidad suramericana ¿cómo la impulsamos, cómo empezamos a construir esta identidad? Muchos han señalado, por ejemplo, que un comienzo sería en la educación, que en la asignatura de historia se hablara o se incorporara el tema de América del Sur, de su historia, de su diversidad y de la ciudadanía suramericana. Eso sería el sueño porque ya lo institucionalizas en la agenda educativa, en los textos escolares. Un tercer elemento es a través de los viajes y encuentros fronterizos para los que viven en fronteras. A mí me asombra que muchas personas de nuestra región prefieran irse a Miami o Europa, conocen bien los grandes *shopping center*, pero nunca han ido a la Amazonía, al Cuzco, a Buenos Aires o a Bogotá. Hay que fortalecer el turismo regional. Y el cuarto elemento de esta gran cruzada es que los políticos empiecen a hablar de este tema y, en este proceso, el secretario Samper ha cumplido un papel extraordinario porque a

donde va se pone a hablar con los políticos de ciudadanía suramericana, porque este es un tema político, si hay voluntad política va a salir adelante de manera más rápida. Por eso nosotros como sociedad, como academia, tenemos que participar porque ya están las cartas en la mesa, están los elementos para seguir empujando este tema, pese a que vivimos un proceso de retroceso en algunos países de la regional donde la política y la economía no andan muy bien. Y cuando la economía no está bien, suelen florecer sentimientos xenófobos, si a eso se suman políticas antiinmigrantes la cosa se complica mucho. Ahí tenemos, por ejemplo, las declaraciones en Argentina donde se está hablando de cobrarles a los extranjeros en las universidades, de poner más controles en las fronteras con Bolivia, de construir una cárcel para migrantes...

No se trata solo de tener una ley o un acuerdo de ciudadanía suramericana, sino de producir un cambio de mentalidad, pasar de la xenofobia a la filoxenia. Sabemos que esos cambios toman tiempo, pero hay que hacerlos, hoy más que nunca.

MCCV: ¿Hay algo más que quieras señalar antes de terminar o un mensaje final que desees dejar para nuestros lectores?

Jacques Ramírez: Bueno, yo creo que a veces subestimamos la importancia de este tipo de luchas y no somos conscientes de lo valioso que pueden ser este tipo de batallas para los que creemos en la libre movilidad y en los derechos para las personas migrantes. Yo siento que una academia si es que no está comprometida no tiene sentido, siento que una academia que no trata de hacer incidencia política y solo sirve para escribir en *journals* bien evaluados, felicito a aquellos colegas que lo hacen, pero eso no es lo fundamental para quienes creemos en el cambio social, en la lucha y en la justicia a favor de los más necesitados. De ahí la importancia de abordar este tema en las aulas con nuestros estudiantes, en los libros, en los artículos, en las conversaciones de café. Hay que ser lo suficientemente imaginativos para multiplicar los espacios de discusión y difusión de estos temas. Yo pienso, por ejemplo, en el tema de la quinceañera mexicana que se viralizó recientemente [5], bueno yo creo que si esas cosas se viralizan, se difunden entre tanta gente, nosotros tenemos que ser lo suficientemente creativos e imaginativos para viralizar también el tema de la ciudadanía suramericana, porque como les decía en la última clase a mis estudiantes, puede parecer una utopía, pero esa utopía es la que nos sirve para seguir luchando. ■



Referencias

* Jacques Ramírez es Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana (México), Investigador en la facultad de Filosofía de la Universidad de Cuenca y ex docente en FLACSO, Universidad Andina, Yachay Tech e Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Ex subsecretario de migración y ex asesor para asuntos migratorios en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Ecuador) y UNASUR.

[1] Ramírez, Jacques. *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*, Quito: CELAG, 2016. El libro puede ser consultado y descargado gratuitamente en el siguiente enlace: <http://www.celag.org/project/hacia-el-sur/>

[2] El *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students* (ERASMUS) es un programa de cooperación y movilidad académica para estudiantes, profesores e investigadores dentro de los países que conforman la Unión Europea y otros territorios en los casos de las versiones ERASMUS Mundus o ERASMUS Plus

[3] Los Café UNASUR son espacios de encuentro y diálogo para difundir el trabajo del organismo y construir consciencia e identidad suramericana a partir del debate con la sociedad civil, sobre todo con los jóvenes de la región. Hasta el momento se han celebrado en Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia y Brasil.

[4] El proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador acaba de ser aprobado por la Asamblea Nacional y busca fortalecer el enfoque de derechos, previsto por la Constitución de 2008, en el tratamiento del fenómeno migratorio.

[5] La alusión se refiere a la publicación en noviembre de 2016 de un vídeo de invitación a los quince años de Ruby, una menor mexicana, que alcanzó amplia repercusión internacional en las redes sociales y otros medios de comunicación

