

Integración Regional & Derechos Humanos / Revista Regional Integration & Human Rights / Review

Año IX – Nr. 1 – 1º semestre 2021



Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Integración Regional & Derechos Humanos /Revista Regional Integration & Human Rights /Review

Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Segunda época
Antigua Revista Electrónica de la Cátedra Jean Monnet
(2013 - 2019)

Año IX – N° 1 – primer semestre 2021

ISSN: 2346-9196

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
Buenos Aires - Argentina
jeanmonnetcentre@derecho.uba.ar

Se permite la copia o redistribución parcial de la presente obra exclusivamente haciendo referencia a la revista, con indicación del nombre, número, año de publicación, nombre del autor o autora y nombre del artículo original, indicando asimismo la fuente con un hipervínculo operativo que conduzca al sitio web oficial de la revista. Asimismo, debe dejarse constancia de cualquier cambio que se haya introducido al contenido. Fuera de este supuesto, la revista se reserva todos los derechos.

Por consultas dirigir la correspondencia epistolar o digital a las direcciones indicadas.

DIRECTOR

CALOGERO PIZZOLO

Catedrático *Jean Monnet* – Universidad de Buenos Aires, Argentina

CONSEJO ACADÉMICO

PAOLA ACOSTA (Universidad del Externado de Colombia, Colombia)

JOSÉ MARÍA SERNA (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

JAVIER PALUMMO (Universidad de la República, Uruguay)

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO (Universidad de Alcalá de Henares, España)

MARCELLO DI FILIPPO (Universidad de Pisa, Italia)

ROBERTO CIPPITANI (Universidad de Perugia, Italia)

JAVIER GARCÍA ROCA (Universidad Complutense de Madrid, España)

LAURENCE BURGORGUE LARSEN (Universidad de París I, Francia)

LAURA MONTANARI (Universidad de Udine, Italia)

VALENTINA COLCELLI (Consiglio Nazionale delle Ricerche, Italia)

FABRIZIO FIGORILLI (Universidad de Perugia, Italia)

PABLO PODADERA RIVERA (Universidad de Málaga, España)

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ (Universidad de Granada, España)

ALFREDO SOTO (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

SANDRA NEGRO (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

CONSEJO EDITORIAL

ANDREA MENSA GONZÁLEZ (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

FEDERICO TABOADA (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

JEREMÍAS BRUSAU (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

ROCÍO E. BUOSI (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

EL DESARROLLO DE UNA CIUDADANÍA COMÚN EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: MERCOSUR¹

Daniela Verónica Quintero²

Fecha de recepción: 15 de junio de 2021

Fecha de aceptación: 1 de agosto de 2021

Resumen

En el presente artículo se analizará la ciudadanía del MERCOSUR, para lo cual se estudiarán y desarrollarán las nociones de soberanía, integración regional, ciudadanía nacional, ciudadanía regional y el proceso de construcción de la misma. Asimismo, se realizará un análisis sobre cuestiones que no han sido debidamente impulsadas para alcanzar el objetivo del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR para el 2021: la consolidación de la ciudadanía mercosureña. Si bien se considera que hay más motivos, por los que aún no se pueda hablar de una ciudadanía regional, esta investigación se enfocará en tres cuestiones en particular. Las mismas fueron denominadas como: identidad mercosureña e integración regional, la participación de la sociedad civil en el marco del MERCOSUR y el impulso de las instituciones que conforman el bloque intergubernamental. Además, a lo largo del desarrollo se mencionarán numerosas ventajas de la constitución de una ciudadanía regional del MERCOSUR.

Palabras clave: soberanía, ciudadanía, MERCOSUR, integración regional.

Title: The development of a common citizenship in regional integration processes: MERCOSUR.

¹ El presente trabajo fue desarrollado en el marco del II Seminario de posgrado “Estado, Integración Regional y Derechos Humanos” organizado por el Centro de Excelencia Jean Monnet “Integración Regional & Derechos Humanos” en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

² Abogada (Universidad Nacional de La Matanza, Argentina). Estudiante del tramo de formación docente para la Enseñanza Media (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Argentina).

Abstract

In this article, the citizenship of MERCOSUR will be analyzed, for which the notions of sovereignty, regional integration, national citizenship, regional citizenship and the process of its construction will be studied and developed. Likewise, an analysis will be carried out on issues that have not been duly promoted to achieve the purpose of the MERCOSUR Citizenship Statute for 2021: the consolidation of the Mercosur citizenship. Although it is considered that there are more reasons for which it is still not possible to speak of a regional citizenship, this research will focus on three issues in particular. They are named as: Mercosur identity and regional integration, the participation of civil society within the MERCOSUR framework and the promotion of the institutions that constitute the intergovernmental bloc. Furthermore, throughout this analysis, numerous advantages of the constitution of a MERCOSUR regional citizenship will be mentioned.

Keywords: sovereignty, citizenship, MERCOSUR, regional integration.

I. La historia y actualidad del MERCOSUR

El 26 de marzo de 1991, mediante la suscripción del Tratado de Asunción por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay se constituye El MERCOSUR. El 4 de julio de 2006 se aprobó el “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, el cual entró en vigor el 12 de agosto de 2012. Debido a su situación actual, Venezuela se encuentra suspendida de todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR. A pesar de ello, en la resolución que toma dicha decisión queda claro que esta suspensión no debe causar “perjuicio alguno al pueblo venezolano”.

Conforme la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR los países que conforman el MERCOSUR:

Comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad. (MERCOSUR)

Podemos destacar que, a lo largo de su desarrollo, el MERCOSUR pasó por distintas etapas respecto a su propósito. En sus inicios, el MERCOSUR centralizó sus esfuerzos en alcanzar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, es decir, su fin era, en líneas generales, económico. Con el tiempo, se dio paso a una etapa donde se buscó construir una política comercial común; por medio de políticas macroeconómicas y de un conjunto de reglamentaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, ahora tanto económica como comercial. Luego, se incorporaron otras áreas como la social, política y productiva al proceso de integración del MERCOSUR. De esta manera, con esta etapa, la agenda del MERCOSUR incorporó en el proceso de integración nuevos temas y actores: la dimensión social, la integración de estructuras productivas, la agricultura familiar, el cooperativismo, la temática indígena y muchos otros asuntos que no aparecían en la primera etapa. Así se vio plasmado en el Consenso de Buenos Aires de 2003 firmado entre los Presidentes Lula Da Silva y Néstor Kirchner³, momento histórico que marcó una evolución en el proceso de integración regional: *“Ratificamos nuestra profunda*

³ El 16 de octubre de 2003, los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner y de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, firmaron en la capital de Argentina un documento denominado el Consenso de Buenos Aires que sienta las bases de lo que la Cancillería argentina calificó como “la asociación estratégica entre ambos países”.

convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro.”

El desarrollo sobre la evolución de las distintas metas que se fueron dando a lo largo de la historia del MERCOSUR, nos permite alcanzar el punto de estudio del presente trabajo, ya que en 2010 fue aprobado el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (2010), que establece un Plan de Acción para la construcción progresiva de una ciudadanía regional. El Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, es específico y avanzado para el nivel de integración actual del MERCOSUR. Según el art. 2 de la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR, este Estatuto:

Estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y se conformará en base, entre otros, a los siguientes objetivos oportunamente trazados en los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y en la normativa derivada: - Implementación de una política de libre circulación de personas en la región. - Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. - Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. (MERCOSUR, 2011)

II. La soberanía y la integración regional

Según nos dice el autor FERRAJOLI (1998) la soberanía, entendida como la completa independencia del Estado de vínculos jurídicos internos y externos, ha sido cuestionada por la crisis del estado-nación. Por lo que la primera pregunta que nos planteamos es, ¿de qué manera la noción clásica de soberanía es compatible con la noción moderna de integración regional? Luego de un oportuno análisis sobre la evolución histórica del concepto de soberanía, el autor nos explica que la soberanía “ha sido vaciada” de contenido y de significado, tanto en su aspecto interno como externo; en el primero, debido al desarrollo del estado constitucional, y en cuanto al segundo, por el ordenamiento jurídico supraestatal. A pesar de lo dicho, el propio autor aclara, opinión que compartimos en este trabajo, que “en lo que se refiere a las actuales

relaciones internacionales, tanto el principio de soberanía como la visión excluyente de ciudadanía aún ejercen su influencia.” (FERRAJOLI, 1998, p.6) Por otra parte, BOKSER (2001) explica en su argumento que, en América Latina, las fronteras, y por tanto la soberanía, no han perdido importancia pero que, en el caso del MERCOSUR, eso no ha permeado el avance en la construcción de un espacio regional ciudadano. Por ello, en relación a la posibilidad de cimentar comunidades con identidad regional, que permita el pleno desarrollo de una ciudadanía del MERCOSUR, las fronteras territoriales, no son un obstáculo insalvable, pero sí un camino difícil. Esto, dado que se debe generar ciudadanía regional a partir de una ciudadanía nacional- estatal ya instituida. Ésta última pasó por un proceso largo e histórico de valores dentro de una sociedad, de una lengua y religión que eran consideradas como elementos de inclusión, de pertenencia y de una patria común. Actualmente, con el desarrollo y complejidad de las sociedades los retos son mayores, pues debe instituirse un sentido de ciudadanía regional, que trasciende las fronteras territoriales. (MIELES & ALVARADO, 2012).

Debemos tener en cuenta, que el momento histórico es fundamental para el desarrollo de un proceso de integración regional. Por ejemplo, la Unión Europea nació con el anhelo de acabar con los frecuentes y graves conflictos entre vecinos que habían culminado en la Segunda Guerra Mundial. El contexto fue propicio para que los países accedieran a formar parte de un bloque, e incluso, cedieran soberanía; de haber sido otro el contexto, quizás hubiera sido distinto, acaso esa cesión no hubiera sido posible. En el caso particular del MERCOSUR, los miembros del bloque deliberan sobre cómo brindar ciudadanía sin ceder soberanía. Conforme MALAMUD (2011), el conflicto principal para el avance de la ciudadanía regional es que, en el MERCOSUR, los poderes ejecutivos actúan para “proteger la soberanía”, y no para compartirla. Aunque los Estados no deleguen su soberanía nacional a una entidad supranacional, esos Estados pueden alcanzar acuerdos con sus Estados vecinos sobre ciertos temas y pueden tomar decisiones sobre determinados asuntos que les conciernen. Entonces, no se requiere ceder soberanía para crear acuerdos y tomar decisiones comunes para intereses compartidos, pero esos consensos y compromisos llevan a instituir, en el mediano-largo plazo, una identidad regional.

El proceso de integración depende de la voluntad política de los Estados que es determinante de las pautas y velocidad del desarrollo del esquema (ÁLVAREZ, 2011). Desde su origen, los Estados latinoamericanos tienen el propósito de integrarse como región. En la actualidad, podemos asegurar que el MERCOSUR ha creado estructuras que son indudablemente una oportunidad para que sus Estados miembros afiancen lazos y se unan regionalmente. PUIG define la integración como *“un fenómeno social según el cual dos o más grupos sociales adoptan una regulación permanente en determinadas materias que hasta ese momento pertenecían a su exclusiva competencia.”* (PUIG, 1986, p. 27) Esta definición pone de manifiesto que la integración también es un fenómeno social que involucra no solo a los Estados sino también a cualquier otra agrupación, empresas y la comunidad internacional. (ROSALES, 2008). Según MALAMUD (2011) la integración regional es una transición entre una etapa de Estado-Nación y otra etapa en construcción. Por su parte, SERRANO (2008), explica que el estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mezclándose voluntariamente con sus estados vecinos y adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. Conforme explica el autor, la cooperación regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayuda a describir el camino hacia la integración.

Sin perjuicio de ello, la integración también presenta otras cuestiones de relevancia en relación a la política, la sociedad y la cultura, que es necesario consolidar y promover en los ciudadanos. Se deben sembrar valores y patrones comunes que lleven a una convivencia pacífica, el respeto hacia la democracia y la prevalencia de las instituciones. Es preciso, que los beneficios de la integración regional sean transmitidos y alcancen a todos los miembros de la sociedad civil, de una forma clara, sencilla y ordenada, buscando, paralelamente, potenciar la ciudadanía mercosureña.

III. La ciudadanía del MERCOSUR

La incipiente, aunque ya iniciada construcción de una ciudadanía regional, ha atravesado un proceso que aún tiene mucho camino que recorrer para que podamos hablar de una ciudadanía del MERCOSUR. Acorde al Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur y su Plan de Acción, el objetivo de lograr la ciudadanía mercosureña deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del

MERCOSUR, esto es en el corriente año 2021. Pero aún queda un cuantioso trabajo por hacer para alcanzar esa meta. A continuación, analizaremos tres asuntos, relacionados entre sí, que nos pueden dar una perspectiva sobre por qué aún no estamos cerca de lograrlo.

1. Identidad mercosureña e integración regional.

En primer lugar, es importante destacar que actualmente la mayoría de la población no se piensa a sí misma como “ciudadano del MERCOSUR”, siendo prevalente la ciudadanía nacional sobre la regional. Pero, ¿qué son la ciudadanía nacional y la ciudadanía regional respectivamente?

Históricamente, muchos pensadores intentaron definir la noción de ciudadanía, de establecer quién es ciudadano y en base a qué se lo diferencia de quien no lo es. En la Antigüedad, se definía al ciudadano por su participación en los asuntos públicos. En cambio, en la modernidad se piensa en la ciudadanía como la vinculación pasiva del individuo con el Estado moderno, unido a éste dentro de sus límites territoriales. Esto convierte al hombre en titular de derechos y se encuentra en igualdad jurídica con sus pares, a pesar de sus desigualdades de hecho, como por ejemplo la desigualdad socio-económica. (PEÑA: 2001; CORTINA: 2009). NAVARRO (2013, p. 182) argumenta que la construcción de un concepto de ciudadanía responde al proceso histórico por el que transita su sociedad, mismo que le da un reconocimiento al ejercicio de sus derechos y obligaciones. ESPEJO Y FRANCESCÓN explican que:

En su definición más extendida, la ciudadanía es entendida como la pertenencia a una comunidad política. Así, el ciudadano se define por su pertenencia a una comunidad territorial, el Estado Nación. La identidad nacional surge como una construcción para darle legitimidad al Estado moderno creando una ligazón entre los individuos miembros de una comunidad y el Estado; en suma, conformando un sentimiento de pertenencia. (ESPEJO Y FRANCESCÓN, 2012, p.44)

Podemos decir, entonces, que es posible hablar de dos aspectos de la ciudadanía en el mundo moderno. El primer aspecto, es el conjunto de derechos y responsabilidades inherentes a los individuos en virtud de su membresía a una comunidad política apropiada; y el segundo, una marca de identificación a la comunidad, la pertenencia a la misma. Sin embargo, en la actualidad estas nociones de ciudadanía estrechamente relativas al Estado democrático nacional son escasas. En primer lugar, según QUIROGA (1998), debido a las desigualdades sociales que ponen de manifiesto la falta de capacidad del Estado para otorgar igualdad entre sus ciudadanos, lo que da lugar a “*ciudadanos incompletos*”. En segundo término, la democracia es “*debilitada*” por la globalización que, a su vez, ha debilitado al concepto soberanía.

Sin perder de vista las posturas de los diferentes autores citados y más allá de la variedad de definiciones del concepto *ciudadanía*, en este trabajo y para un correcto análisis, se optó por una noción de ciudadanía mercosureña que fuera aplicable a un orden regional, pero que simultáneamente no anulara la noción tradicional de ciudadanía afín con el Estado Nación. La finalidad de esta elección es resaltar que la realidad de la estructura del MERCOSUR y de sus estados-parte no es única, sino más bien plural. Un concepto completo de ciudadanía regional tiene que ser amplio, trascender a los Estados Parte y estar vinculado a los derechos humanos. Por ese motivo, se tendrá en cuenta la definición de ciudadanía mercosureña brindada por MARTÍNEZ GARBINO:

Entendemos como ciudadanía mercosureña a aquel haz de derechos básicos e imprescindibles para la realización de la persona, que desborda las fronteras nacionales y se asienta en la idea de comunidad latinoamericana. Adicionalmente, asumimos que la conformación de una ciudadanía regional se forja mediante el desarrollo de políticas públicas que permitan la inclusión social, la participación y la equidad entre los individuos pertenecientes a los Estados parte del MERCOSUR. (MARTÍNEZ GARBINO, 2016)

Para hablar de ciudadanía regional del MERCOSUR, entonces, se debe aclarar que no es ciudadanía de un Estado-Nación, tampoco de un Estado-Región, sino de un bloque económico en proceso de integración. La ciudadanía regional que busca alcanzar el MERCOSUR, ha sido implementada ya en la Unión Europea, aunque es otro el caso porque en la UE existe cesión de soberanía a las instituciones. Sin duda, es un reto otorgar una ciudadanía común a varios Estados que tienen visiones diferentes sobre las implicancias de ser ciudadano. La Unión Europea, en su caso, define a sus ciudadanos como “*el nacional de cualquiera de los Estados miembros*” lo que conlleva una distinción respecto a los extranjeros residentes de otros países, ya que los excluye, poniendo a la par ciudadanía y nacionalidad. La denominación ciudadanía de la Unión Europea, atiende a una necesidad natural de los Estados Nación de mantener su identidad. Así, la Unión Europea tiene ciudadanía regional pero como complementaria, ya que no sustituye a la ciudadanía nacional. Esto tiene un fundamento bastante simple: quitar la ciudadanía nacional implica eliminar parte de la identidad del individuo-ciudadano nacional, lo que pondría en peligro el cualquier proyecto regional y su legitimidad. Por ejemplo, los ciudadanos jóvenes de la UE, difícilmente se piensan a sí mismos sin ser miembros del bloque, porque en su imaginario social no tienen únicamente la identidad de los países de los que son nacionales, sino también la identidad de ser miembros de la Unión Europea.

MARTÍNEZ GARBINO (2016) nos precisa que para llegar a su definición de ciudadanía regional consideró la división del concepto en áreas o categorías. Utilizó 6 categorías, 5 vinculadas con los focos de temas delimitados por el MERCOSUR en el Estatuto de Ciudadanía, y agregó una sexta que involucra el sentimiento comunitario o regional. Las mismas son: educación, salud, trabajo, circulación de personas, derechos e identidad. Esta sexta categoría llamada *identidad* es el puntapié para el análisis del primer tema que se menciona en este apartado, que refiere a que, en la actualidad, la mayoría de la población latinoamericana no se piensa a sí misma como ciudadano del MERCOSUR. El

Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR tiene por objetivos prácticos facilitar la articulación y colaborar con la consolidación de los derechos y beneficios que les asisten a los ciudadanos de los países miembros. Como objetivo de mediano y largo plazo: desarrollar una identidad y una ciudadanía del MERCOSUR. La identidad, entendida como integración cultural y establecimiento de un patrimonio cultural e histórico del MERCOSUR, conjuntamente con la participación de diferentes actores y movimientos de diferentes países representando distintas o las mismas ideas, es esencial no sólo para lograr una firme integración regional, sino para una ciudadanía del MERCOSUR que esté legitimada por la sociedad de los estados que integran el bloque.

La construcción de una identidad común y una ciudadanía regional, depende de la participación de la sociedad civil y eso requiere que se creen tradiciones con alcance regional, es decir, eventos y acciones aceptadas que se repitan continuamente en el tiempo por mediano y largo plazo, que hagan a una identidad mercosureña. Estas tradiciones tienen que ser producto de un trabajo en conjunto de la sociedad civil con una participación activa y del estado y sus autoridades.

En el contexto del MERCOSUR hay diversos grupos étnicos y sociales que suponen que existe una sociedad intercultural. Para lograr la construcción de la ciudadanía regional y una identidad latinoamericana común, se debe reconocer que estos grupos culturales diversos, tienen una historia, una realidad y valores similares, lo que permitiría la capacidad de aceptación mutua y la conciencia histórica tanto individual como colectiva. El ser humano, en un proceso interno, construye su identidad a través de una imagen de sí mismo y de la comunidad, se identifica con un rol social, y luego, en un proceso externo, se comunica con quienes identifica como pares, junto a los cuales, por medio del sentido de pertenencia, lucha y defiende individual y colectivamente. La ciudadanía intercultural, dice IVÁN MANUEL SÁNCHEZ (2006), que no solo busca propiciar el diálogo e intercambio entre culturas distintas, sino que apuesta y trabaja cada vez más por el despertar del juicio crítico respecto a los fenómenos

de exclusión e injusticia social que aquejan a los grupos étnicos y culturales distintos.

En el proceso de integración, la cultura, como forma de vida de una sociedad en un tiempo y lugar determinados, a través de la cual sabemos quiénes somos, lo que nos define y nos da nuestra identidad frente a la variedad de culturas que existen en el mundo, debe complementar los desarrollos económicos y sociales del MERCOSUR. Además, la cultura nos permite generar lazos de solidaridad y paz con las demás culturas, ya que la regionalización supone la diversidad y aceptarla es parte del crecimiento cultural. En relación a este tópico, los representantes del MERCOSUR en diciembre de 1996 en Paraguay, aprobaron el Protocolo para la Integración Cultural. El documento tuvo como premisa dos proposiciones fundamentales para la región, que a la vez fueron la base para el plan de acción de los estados miembros: primero, la cultura constituye un elemento primordial de los procesos de integración regional y la cooperación y el intercambio cultural generan nuevos fenómenos y realidades; segundo, la dinámica cultural es un factor determinante en el fortalecimiento de los valores de la democracia y de la convivencia en las sociedades. En el plan de acción del estado se encuentran propuestas como, por ejemplo: crear espacios culturales y promover la realización de acciones culturales que expresen las tradiciones históricas, los valores comunes y las diversidades de los países que lo componen; alentar la investigación de temas históricos y culturales comunes, incluyendo aspectos contemporáneos de la vida cultural de sus pueblos ; estimular la cooperación entre sus respectivos archivos históricos, bibliotecas, museos e instituciones responsables de la preservación del patrimonio cultural, con el fin de armonizar los criterios relativos a la clasificación, catalogación y preservación -con el objeto de crear un registro del patrimonio histórico y cultural de los Estados Partes del Mercosur-. Con estos fines y con el pasar el tiempo, el MERCOSUR fue adhiriendo a diferentes tratados internacionales y creando consensos en el área de la cultura. Se mencionarán a modo de ejemplo, algunos de ellos: en primer lugar, la Red Cultural

MERCOSUR, creada en 1998 entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de crear redes culturales mercosureñas y de asegurar el intercambio de información para ampliar los horizontes profesionales. En 2005 se firma en París la “Convención sobre protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO”, en la cual se afirma que la diversidad cultural es una característica esencial de la humanidad que debe valorarse y conservarse. Asimismo, en 2006, se firma en Montevideo la “Carta Cultural Iberoamericana”, que establece que la cultura constituye la base indispensable para el desarrollo integral del ser humano y que promover y proteger la diversidad cultural más las facilidades de intercambio de bienes y servicios culturales incentiva los lazos de solidaridad entre los pueblos, fomenta la protección y difusión del patrimonio cultural. Se considera que la “Carta Cultural Iberoamericana” es un instrumento de integración regional llamado a convertir la cultura en uno de los ejes básicos de las relaciones actuales de cooperación internacional. Estos ejemplos, son muestra de que se ha avanzado en esta área, pero de forma paulatina y que aún quedan retos para lograr una mejor integración.

2. Participación de la sociedad civil en el marco del MERCOSUR.

En este segundo punto, y en relación al desarrollo previo sobre la identidad, se debe empezar por resaltar que, en la sociedad actual, y particularmente en la sociedad latinoamericana, hay un conjunto complejo de visiones, como así también de actores diferentes, lo que implica que la participación de la ciudadanía debe ser amplia y en consideración de esta heterogeneidad, de modo que la integración regional sea realmente inclusiva y plural. Esto, teniendo en cuenta la incapacidad de los estados nacionales para dar respuesta e incluir a las minorías y a los históricamente relegados, la actuación de los movimientos sociales a nivel regional y global permitiría dar espacio a esas luchas, reforzando un sentido de pertenencia al MERCOSUR ya que trascendería contextos de las luchas nacionales. Una de las consecuencias positivas de esta actuación en los ámbitos local, nacional, regional y global, es

que los logros en materia de derechos a nivel nacional, impulsan derechos en los países que forman el bloque, lo que sin duda permite que el proyecto regional cumpla con su objetivo de «*mejorar las condiciones de vida*» de las personas a través del «*desarrollo económico con justicia social*», como se plantea en el Tratado de Asunción.

Desde los comienzos del MERCOSUR, e incluso previa y posteriormente al mismo, la sociedad civil intentó generar espacios para poder participar e involucrarse en el proceso de integración regional. Pero estos espacios, se han visto limitados por las dificultades de abordar temáticas que, en principio, parecen ajenas a temas y problemas cotidianos de la vida del ciudadano común. Como nos explica la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo:

Los niveles de participación social logrados hasta el momento en el Mercosur son reducidos y solamente algunos sectores de la sociedad civil como los trabajadores organizados sindicalmente y los empresarios, han jugado un rol relativamente destacado, y los niveles de influencia alcanzados, aun por los sectores más organizados y activos de la sociedad civil involucrados en la toma de decisiones fundamentales para la marcha del proceso de integración, son todavía muy limitados. (ALOP, 2009, p. 26)

Por ello, es fundamental profundizar los esfuerzos por afianzar una identidad mercosureña que permita que los ciudadanos se sientan parte, y no ajenos; se interesen por participar, y no se sientan excluidos, y que la sociedad se involucre activamente en la consolidación de una ciudadanía del MERCOSUR. Sin ir más lejos, son los ciudadanos quienes, ya sea de forma individual o colectiva, deben ser receptores de lo que resulte de la integración y advertir que ser ciudadanos del MERCOSUR favorece el desarrollo económico, social y cultural y que todo ello puede mejorar su calidad de vida.

La participación social, y específicamente la actuación como ciudadano, requiere que las personas tengan mínimamente conocimiento de las normativas y leyes que se han desarrollado en los distintos procesos de integración, porque la ciudadanía informada es la que permite su propio afianzamiento y la que promueve la formación, diseño y defensa de las políticas públicas. DÍAZ (2011, p. 204) nos lo explica con la siguiente frase *“los miembros de la sociedad deben estar informados y en capacidad de desempeñar un papel activo en la democracia.”* Las políticas públicas, de las cuales debe participar la sociedad, son definidas por GRUBITS & VERA-NORIEGA (2005) como aquellas en las que se permite, desde el diseño, la intervención de todos los agentes y los actores involucrados en un proceso social o económico.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en el marco del MERCOSUR cabe destacar, por ejemplo, el Programa Somos Mercosur, que es una iniciativa de la Presidencia Pro Témpore de Uruguay en el Mercosur, presentada en junio de 2005, en la Cumbre de Presidentes de Asunción, y que los demás gobiernos asumieron y continuaron plenamente. El objetivo principal es involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, fortaleciendo al Mercosur ciudadano, para avanzar en la construcción de la ciudadanía regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan formular demandas y participar de los procesos decisorios del Mercosur. Es un programa de actuación, un espacio para que los actores no tradicionales del Mercosur puedan integrarse en el proceso de construcción regional. En igual sentido, un año después, en 2006, en la reunión de Córdoba de julio de 2006, la Cancillería argentina organizó el «Encuentro por un Mercosur Productivo y Social», primera experiencia de una participación numerosa de organizaciones de la sociedad civil, ampliando considerablemente el pluralismo y el espacio de intercambio y debate entre actores sociales y políticos. En este encuentro se destacó que la participación social es central para profundizar el proceso de integración.

El máximo órgano de representación ciudadana del MERCOSUR es el Parlamento del Mercosur, conocido como Parlasur, creado en el año 2004 y puesto en marcha en marzo de 2007. Este órgano constituye un paso importantísimo en el fortalecimiento de una dimensión política que garantice la representación de la diversidad que caracteriza a la región sudamericana, para avanzar hacia la democratización y la legitimación del proceso. Es una herramienta que refuerza la consagración de la integración regional y significó un avance institucional hacia la ciudadanía mercosureña. Este instrumento regional, por medio del reconocimiento y ampliación de un conjunto de derechos para los ciudadanos de los estados miembros del MERCOSUR, permite el progreso de toda la estructura institucional regional democrática. El Parlasur trabaja conjuntamente con diversas áreas de los organismos del MERCOSUR para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, este órgano está limitado en sus acciones, ya que sólo emite recomendaciones y no hay elección directa parlamentaria excepto por dos países, lo cual limita la participación activa de la ciudadanía.

Por medio del presente trabajo, se pretende destacar que la intervención de la sociedad civil no es el único componente para cimentar un proceso de integración regional democrático, pero sí se enfatiza que esta participación es esencial para el éxito de dicho proceso.

3. El impulso de las instituciones que conforman el bloque intergubernamental para el proceso de construcción de ciudadanía regional.

Hacia el año 2000, el MERCOSUR sufre un proceso de estancamiento por las crisis económicas atravesadas por Argentina y Brasil. Sin embargo, luego de estas crisis, el bloque protagonizó un proceso de regeneración, basándose en los aspectos sociales y políticos. El periodo de crisis económica y social en la región que comenzó en 1998, desembocó en un cambio de visión con respecto al proceso de integración que llevó, a su vez, a algunas modificaciones institucionales. Entre ellas, se destacan: el Tribunal Permanente de Revisión del

MERCOSUR (TPR) creado en 2002, mediante el Protocolo de Olivos que tiene como objetivo garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos jurídicos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática. Un año después, en el 2003, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR se transformó en Secretaría Técnica (SAT), por la necesidad del bloque de dar enfrentar desafíos e impulsar avances institucionales. Este órgano colabora con las demás instituciones del MERCOSUR, prestándoles asesoramiento técnico. Finalmente, en el año 2004 se creó el ya mencionado Parlamento del MERCOSUR, con el objetivo de funcionar como órgano de representación del pueblo del bloque, de manera independiente y autónoma. A pesar de estos avances institucionales, los mismos no son suficientes para consolidar el proceso de integración regional del MERCOSUR.

“En cualquier proceso de integración la definición de la estructura institucional no es una cuestión meramente técnica o jurídica, sino que la naturaleza de las instituciones revela la concepción política en cuyo marco se construye el proceso.” (ALOP, 2009, p. 13). Esto significa que la opción por un determinado modelo de integración, se debe corresponder con un determinado formato institucional. Este formato, en este caso regional, que sea aceptado por la sociedad y que permita traspasar las fronteras nacionales de los estados miembros. A pesar de que el MERCOSUR es un esquema intergubernamental, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo explica la necesidad de potencializar las capacidades de articulación comercial y complementación productiva, en miras de generar capacidad de negociación regional e incluyente a todos los miembros. La articulación productiva conlleva una estrecha relación entre los Estados, facilitando así el desenvolvimiento de políticas públicas que garanticen los derechos de los ciudadanos del bloque.

Según SANTANA PEÑA (2017), el MERCOSUR requiere de una institucionalidad que debe ser sistemática, lo que permitiría entre otras cosas, cubrir la supranacionalidad de la que el MERCOSUR carece. La ciudadanía

regional implica una construcción mutua entre Estado y sociedad, por lo que las instituciones y los Estados, tienen que colaborar e impulsar la consolidación de costumbres y tradiciones que hagan a la identidad y construyan la ciudadanía del MERCOSUR. El enfoque cultural en relación a las instituciones del MERCOSUR es, entonces, fundamental porque cuanto más el ciudadano identifique sus derechos y obligaciones respecto a una entidad intergubernamental, más será su sentido de pertenencia de ciudadanía regional. Esa pertenencia sumada al reconocimiento de la integración dentro del bloque, permitiría que los miembros de la sociedad civil no se sientan excluidos porque, de hacerlo, podrían generar desequilibrio tanto en el Estado como en el MERCOSUR. Sin duda, la ciudadanía debe participar por medio de instituciones, las que se constituyen como un elemento capaz de auto-reforzar el proceso de integración del MERCOSUR. Por tanto, queda claro que no habrá instituciones legitimadas sin sentido de pertenencia.

Como dice SANTANA PEÑA (2017) no se debe confundir ciudadanía con identidad ni ciudadanía nacional con regional, ni ciudadanía civil con ciudadanía política. VILLAREAL (1999) es quien distingue éstas últimas con claridad:

“La ciudadanía civil se corresponde con los derechos legales -libertad de expresión y de religión, derecho a la propiedad y a ser juzgado por la ley-. La ciudadanía política se refiere a los derechos a participar en el poder político, ya sea como votante o mediante la práctica política activa y la ciudadanía social se refiere al derecho de gozar de cierto estándar mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica”. (VILLAREAL, 1999, p. 2)

Podemos decir entonces que, tanto en cuanto a la ciudadanía civil como la política, el MERCOSUR ha avanzado. En relación a la primera, por ejemplo, se creó el Parlasur, y respecto a la segunda, se progresó notablemente con la homologación de derechos del trabajador y seguridad social. Con los avances presentes y futuros se debe crear legitimidad, a través de la construcción progresiva de una ciudadanía regional y su ejercicio.

Afirma la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo, que la construcción del MERCOSUR ciudadano y social necesita de la solución de los otros problemas irresueltos del proceso de integración tales como el avance en la formulación de políticas públicas regionales centradas en la expansión de los derechos, la redistribución y manejo de los recursos. Estas políticas públicas regionales requieren de instituciones regionales eficientes y con alcance para influir en otras instituciones. Se debe establecer criterios para crear un propósito común, lo que implica que la identidad creada por la ciudadanía y la institucionalidad no sea sólo aceptada por la población misma, sino reconocida por Estados externos.

Un proceso de integración que lleve a un desarrollo con inclusión social, requiere un espacio institucional donde todos los ciudadanos se sientan representados. La ciudadanía mercosureña demanda de instituciones regionales que impulsen, defiendan y protejan los derechos de los ciudadanos.

IV. Consideraciones finales

A modo de conclusión, podemos decir que el MERCOSUR se encuentra en un proceso de construcción gradual de la ciudadanía regional. Sin embargo, crearla no es sencillo, ya que involucra un proceso a largo plazo con diferentes actores que crean en la ciudadanía y generen las circunstancias para que la misma pueda ser legitimada, por medio de la aceptación de la sociedad civil. En este proceso hubo algunos resultados importantes como avances en derechos que formen parte de la futura ciudadanía mercosureña, con hincapié en la libre circulación de las personas, temas laborales como movilidad de trabajadores y migraciones; especialmente en cuestiones relacionadas a fronteras, trabajo y empleo, así como también en áreas como defensa del consumidor, comunicaciones, educación y derechos políticos.

Es esencial la participación social de los ciudadanos civiles en el proceso complejo que es la integración regional y particularmente en la consolidación de

una ciudadanía der MERCOSUR. Hoy en día las sociedades se encuentran atravesadas por el interculturalismo, y la nacionalidad, en general, es un impedimento para los colectivos minoritarios que luchan por sus derechos y su libertad. Es por eso que la relación entre ciudadanía y nacionalidad debe ser puesta en jaque. Ante la existencia de comunidades culturales, así como también étnicas, y la carente respuesta de los estados nacionales ante esta situación, la regionalización de la ciudadanía aparece como una oportunidad de dar un espacio a estos colectivos y que se sientan parte de la comunidad mercosureña. Esta participación agrega miradas nuevas, planteos reales, reflexiones e incluso respuestas a la parte social de la integración regional, y sin esta intervención dicha integración puede verse afectada en cuanto a su legitimidad frente a los ciudadanos.

En el actual contexto internacional, donde la globalización creció y sigue creciendo a pasos agigantados, es importante contar con un enfoque regionalista, donde el MERCOSUR se presenta como una oportunidad para los países miembros de ser un bloque integrado al mundo, de afianzarse con un sentido regional estratégico. La integración debe considerar tanto los cambios regionales y globales, como su constante dinámica.

No debemos dejar de lado el indispensable impulso de las instituciones que conforman este bloque intergubernamental para el proceso de construcción de ciudadanía regional en el MERCOSUR, la que no se puede dar sin una institucionalidad afianzada, inclusiva, con participación de la sociedad y vinculante para dar legitimidad a la ciudadanía regional.

El MERCOSUR, que como se dijo surgió como un proyecto de integración económica, ha avanzado considerablemente y actualmente es un bloque comercial consolidado. América Latina requiere de organización y estructura económica-financiera para continuar compitiendo con las potencias emergentes y a pesar, de que aún queda mucho por hacer, el MERCOSUR es el proyecto regional más grande en el que participan los países latinoamericanos y con todas

sus incertidumbres y dificultades es, a nivel internacional, uno de los mayores procesos de integración del escenario internacional, y sigue siendo el segundo más avanzado después de la Unión Europea. Así es entendido en el Consenso de Buenos Aires:

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. (Consenso de Buenos Aires, 2003)

A lo largo de la historia del MERCOSUR, se ampliaron los primeros propósitos del mismo, transformándolo en un fenómeno que puede marcar profundamente el curso de la historia de sus estados miembros y sus ciudadanos. Hoy en día, podemos afirmar que, el MERCOSUR está en el proceso de crear pertenencia e identidad regional.

El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR constituye un proyecto que, bien ejecutado y correctamente transmitido a la sociedad civil, conjuntamente con el compromiso de las distintas instancias institucionales del MERCOSUR, puede significar un importante avance en el camino a una comunidad regional igualitaria y pacífica de la que los ciudadanos de todos los países del MERCOSUR valoren ser parte, percibiéndose a sí mismos como nacionales de sus respectivos Estados y como integrantes, ciudadanos, de un proyecto común.

V. Bibliografía

ALOP, CLAEH Y CCU (2009) *El Mercosur ciudadano: Retos para una nueva institucionalidad*, ALOP, Montevideo.

ÁLVAREZ, M. (2011). *Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR*. Colombia Internacional, volumen 74, pp. 207-229. Accesible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81222598009>

BOKSER, J. (2001). *Ciudadanía e Identidades Colectivas*. Pluralistas, volumen 4. Accesible en https://www.academia.edu/31456410/Ciudadan%C3%ADa_e_identidades_colectivas

Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR Accesible en <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/intro/es>

CORTINA, A. (2009). *Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*. España: Alianza.

DEVOTO, M. (2018). *Hacia una ciudadanía del MERCOSUR*. Revista MERCOSUR de políticas sociales, volumen 2, pp. 326-332.

DÍAZ, B. (2011). *Condiciones para la construcción de ciudadanía*. Orbis, Revista Científica Ciencias Humanas, volumen 7, núm. 19, pp. 198-209. Accesible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70919155011>

ESPEJO, S. & FRANCESCON, E. (2012). *La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve Análisis de la Participación en el MERCOSUR*. Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina. Número 6, pp. 42-59. Accesible en https://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5825/1/Espejo_Francescon_VisioniLA_6_2012.pdf

Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR y plan de acción. Fecha de publicación en el Boletín Oficial: 28/04/2011. Accesible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181584/norma.htm>

Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y Plan Estratégico de Acción Social, Logros y Desafíos Pendientes (2016) Accesible en http://www.MERCOSURsocialsolidario.org/wp/wp-content/uploads/2017/04/PEAS-yEC_Logros-y-desafiospendientes.-.pdf

FERRAJOLI, L. (1998). *Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global*. Revista ISONOMÍA, No. 9, pp. 173-1803

GRUBITS, S. & VERA-NORIEGA, J. (2005). *Construcción de la identidad y la ciudadanía*. Ra Ximhai, volumen 1, 471-488. Accesible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46110303>

MALAMUD, A. (2011). *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional Norteamérica*. Revista Académica del CISAN-UNAM, volumen 6, pp. 219- 249. Accesible en <http://www.redalyc.org/pdf/1937/193722773008.pdf>

MARTÍNEZ GARBINO, L (2016) *El parlamento del MERCOSUR y la cristalización de una ciudadanía mercosureña. Análisis de la agenda parlamentaria en el período 2007-2015*. Ponencia presentada en XX Encuentro de Jóvenes Investigadores de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

MIELES, M. & ALVARADO, S. (2012). *Ciudadanía y competencias ciudadanas*. Estudios Políticos, número 40, pp. 53-75. Accesible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429068004>

MORGANTE, M. A. (2009). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Caetano, G (Compilador). CEFIR-TRILCE, Montevideo.

NAVARRO, J. (2013). *De la ciudadanía regional Andina a la Ciudadanía Universal en la Constitución del Ecuador de 2008*. Revista VIA IURIS, volumen 15, 179-191. Accesible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273931062011>

PEÑA, J. (2001). *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Universidad de Valladolid, España.

PUIG, J. (1986). *Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del Siglo XX*. Instituto de Integración Latinoamericana, volumen 2, pp.109. Accesible en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/109-Catedra_intal.pdf

QUIROGA, H. (1998). *El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático*. Estudios Sociales, Año VIII, número 14, pp. 19-41.

ROSALES, J. (2003). *México como Actor de la Integración Neoliberal*. A. Rocha, et al. (Ed.). La Integración Regional de América Latina en una Encrucijada Histórica. Universidad de Guadalajara, México.

SÁNCHEZ, I. (2006). *Educación para una ciudadanía democrática e intercultural en Colombia*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Barcelona, España.

SANTANA PEÑA, I. (2017). *Ciudadanía del MERCOSUR: avances en su construcción y consolidación*. Revista MERCOSUR de políticas sociales, volumen 1, pp. 13-34.

SERRANO, L. (2008). *Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates*. Revista de Ciencia Política, volumen 28, número 2, pp. 95 -113 Accesible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004

VILLARREAL, M. (1999). Construir ciudadanía: construcción democrática de poder. Revista Última Década, volumen 10, p. 0. Accesible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501003>