**PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y CIUDADANÍA REGIONAL: EL CASO DEL MERCOSUR**

*Luiz Marcelo Michelon Zardo[[1]](#footnote-0)*

**Resumen:** Este artículo tiene por objeto analizar en qué medida los esfuerzos de integración social llevados a cabo en el marco del MERCOSUR, iniciados en la década de 1990 y profundizados en los años 2000, han logrado desarrollar una ciudadanía regional. Se parte del concepto de ciudadanía postnacional, elaborado por Soysal e Habermas, que señala que el estatus de ciudadano no se limita al nivel del Estado nación, y asimismo que una ciudadanía supranacional puede emerger de forma paralela a la nacional. Desde este punto de vista, se busca identificar el panorama actual del proceso de construcción de una ciudadanía mercosureña a través de su segmentación en dos dimensiones: (i) lo que denominamos ciudadanía legal, que está relacionada con la concesión de derechos a los individuos, y (ii) lo que se designó ciudadanía subjetiva, que se refiere a la creación de un sentimiento de pertenencia al MERCOSUR por parte de las sociedades nacionales. En lo que respecta a la primera dimensión, las investigaciones fueron conducidas a través de herramientas de naturaleza cualitativa, sobre todo el análisis documental y la revisión bibliográfica; en lo que se refiere a la segunda, se recurrió a un análisis cuantitativo por medio de la interpretación de datos estadísticos procedentes de encuestas de tipo *survey*, realizadas por *Latinobarómetro* y *World Values Survey*. A partir de esto, se concluyó que, aunque se hayan observado avances importantes a lo largo de los últimos treinta años, todavía se está lejos de una ciudadanía del MERCOSUR, cuya consecución depende eminentemente de una combinación entre planificación estratégica, optimización institucional y voluntad política de las partes.

**Palabras clave:** MERCOSUR, ciudadanía regional, integración social, Estatuto de Ciudadanía.

**Resumo:** Este artigo visa a analisar em que medida os esforços de integração social realizados no âmbito do MERCOSUL, iniciados na década de 1990 e aprofundados nos anos 2000, têm logrado desenvolver uma cidadania regional. Parte-se do conceito de cidadania pós-nacional, elaborado por Soysal e Habermas, que aponta que o *status* de cidadão não se restringe ao nível do Estado-nação, e que uma cidadania supranacional pode emergir de forma paralela à nacional. Sob esse prisma, busca-se identificar o estado das artes do processo de construção de uma cidadania mercosulina através de sua segmentação em duas dimensões: (i) o que denominamos cidadania legal, que se associa à concessão de direitos aos indivíduos, e (ii) o que se designou cidadania subjetiva, correspondente à criação de um sentimento de pertencimento ao MERCOSUL por parte das sociedades nacionais. No que tange à primeira dimensão, conduziram-se as investigações através de instrumentos de natureza qualitativa, sobretudo a análise documental e a revisão bibliográfica; no que respeita à segunda, valeu-se de uma análise quantitativa, qual seja a interpretação de dados estatísticos oriundos de pesquisas de tipo *survey* levadas a cabo pelo *Latinobarómetro* e pelo *World Values Survey*. A partir disso, concluiu-se que, apesar de se terem observados avanços significativos ao longo dos últimos trinta anos, ainda se está distante de uma cidadania do MERCOSUL, cuja consecução depende eminentemente de uma combinação entre planejamento estratégico, otimização institucional e vontade política das partes.

**Palavras-chave**: MERCOSUL, cidadania regional, integração social, Estatuto da Cidadania.

**Abstract:** This paper aims at analysing to what extent the social integration efforts carried out under the auspices of MERCOSUR, which were initiated in the 1990s and deepened in the 2000s, have been successful in developing a regional citizenship. In this task, we draw on the concept of post-national citizenship, drawn up by Soysal and Habermas, which points that the condition of being a citizen is not restricted to the nation-state level, and hence a supranational citizenship can arise in parallel with the national one. In view of this, it is sought to identify the state-of-the-art of the process of building a citizenship of MERCOSUR by dividing it in two dimensions: (i) what is called here as legal citizenship, which is related the conceding rights to individuais, and (ii) what we have labeled as subjective citizenship, which concerns the creation of a sense of belonging to MERCOSUR on the part of the national societies. With respect to the first dimension, we have proceeded with the investigations through qualitative methods, especially documental analysis and bibliographic review; regarding the second one, we have relied on a quantitative analysis, namely the interpretation of statistical data extracted from surveys from *Latinobarómetro* and the World Values Survey. Stemming from these criteria, it was concluded that, although some significant progress was observed throughout the last thirty years, we are still far from developing a citizenship of MERCOSUR, whose attainment is mostly dependent upon the combination of strategic planning, institutional optimisation and the political will of the parties.

**Keywords**: MERCOSUR, regional citizenship, social integration, Citizenship Statute.

1. **Introducción**

Desde su conformación en el Tratado de Asunción (1992) y la obtención de personalidad jurídica en el Tratado de Ouro Preto (1994), el MERCOSUR ha experimentado nuevos rumbos en su proceso integracionista. El enfoque original, de carácter estrictamente comercial y sin preocupaciones por la creación de instituciones sólidas y funcionales, se ha demostrado insuficiente y contraproducente tras el advenimiento de las crisis vinculadas a la devaluación del real, en 1999, y a la debacle económica argentina en el bienio 2001/2002, cuando la participación de los flujos comerciales intrabloque en las economías nacionales se redujo considerablemente (Almeida, 2002). Con la asunción de gobiernos progresistas en la región a partir de 2003, se comenzó a vislumbrar al MERCOSUR a través de lentes holísticos, involucrando, en un amplio objetivo de desarrollo regional, pautas económicas, sociales y políticas. En esta perspectiva, las dimensiones social y mercantil pasaron a ser abordadas de forma conjunta, con la comprensión de que “hay tanto condiciones económicas para el desarrollo social como condiciones sociales para el desarrollo económico” (ISM, 2012, p. 28, traducción nuestra).

Las estrategias de esta reorientación del bloque del Cono Sur fueron aclaradas por dos documentos que, mientras que son paradigmáticos, muestran una planificación consistente a fin de progresar en la creación de una ciudadanía mercosureña. Son ellos el Plan Estratégico de Acción Social (2009) y el Plan de Acción para la Implementación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (2010). Ambos documentos son importantes bases de esta investigación, puesto que indican, a través de metas y directrices concretas, cuáles son las expectativas de los Estados miembros respecto de la dimensión social de la integración y, asimismo, en qué medida ellos están dispuestos a comprometerse, en términos de iniciativas y recursos financieros, para lograr el perfeccionamento de este proceso.

En este sentido, se propone aquí comprender cómo los esfuerzos de integración social en el marco del MERCOSUR, intensificados en el inicio de la década de 2000, has logrado impulsar la creación de una ciudadanía regional en el Cono Sur. Para ello, se parte del concepto posmoderno de ciudadanía, elaborado por los trabajos de Soysal (1994, 2000) y Habermas (1992, 1995, 1998, 2000, 2012). En este enfoque, que sirve como argumento para el presente artículo, el concepto de ciudadanía es analizado a través de dos dimensiones, aquí llamadas ciudadanía legal, que se refiere a la implementación de una serie de derechos concedidos a los ciudadanos, y ciudadanía subjetiva, relativa al sentimiento de pertenencia de los ciudadanos respecto de determinada entidad política.

De este modo, además de esta Introducción y de las Consideraciones Finales, este trabajo se divide en tres secciones. En la sección 2, se discute el concepto de ciudadanía adoptado en este trabajo. La sección 3, a su vez, tiene por objeto verificar en qué medida hubo avances en la creación de una ciudadanía legal en la región, intento en el que se recurre a herramientas de naturaleza cualitativa, sobre todo el análisis documental y la revisión bibliográfica. La sección 4, en cambio, tiene el mismo objetivo en cuanto a la conformación de una ciudadanía subjetiva, empleando, para ello, un análisis cuantitativo, en particular la interpretación de datos estadísticos procedentes de encuestas del tipo *survey* llevadas a cabo por la organización no gubernamental (ONG) chilena *Latinobarómetro* y por el *World Values Survey (*WVS), proyecto de estudios de cultura política a nivel global fundado en la década de 1970 por el profesor Ronald Inglehart.

**2. Ciudadanía Regional y Integración: Discusión Conceptual**

Si bien tiene raíces en la Grecia Clásica, designando el derecho a la participación política en Atenas detenido por individuos del sexo masculino que cumplieran determinadas exigencias sociales, el concepto de ciudadanía tuvo evoluciones significativas a lo largo del tiempo (Riesenberg, 1992). Actualmente, la ciudadanía todavía carece de una definición consensual, y el pluralismo presente en las ciencias humanas ha llevado sus estudiosos a otorgarle significados muy diversos, de acuerdo con los objetivos específicos de la investigación por realizar (Jones & Gaventa, 2002).

Sin embargo, a pesar de la ausencia de una definición incontestable, pueden ser remarcadas algunas premisas subyacentes a la mayor parte de los estudios realizados en la contemporaneidad. Por una parte, el concepto de ciudadanía ha sido tradicionalmente empleado desde una perspectiva nacional, es decir, en un enfoque que presupone que el estatus de ciudadano conlleva un vínculo de subordinación entre un individuo y un Estado Nacional - este comprendido como entidad política soberana que no se somete a ninguna otra forma organizacional jerárquicamente superior (Münch, 2001). Por otra parte, se puede destacar la percepción cada vez más común de que, ante la evolución tecnológica y la relativa pacificación del Sistema Internacional alcanzados tras la posguerra, “la lealtad de los ciudadanos parece ser menos crucial para el Estado hoy que cuando había intensa actividad de guerra y, por consiguiente, la necesidad de leales ciudadanos-soldados” (Turner, 2000 citado en Sassen, 2002, p.280, traducción nuestra).

Asimismo, considerando la pluralidad de la literatura respecto de la definición de ciudadanía, se identificó un predominio de dos perspectivas complementarias entre sí para la construcción de un concepto integral, que tenga en cuenta el *ethos* político y social de las sociedades posmodernas. Son ellas los enfoques liberal y comunitarista, utilizando las nomenclaturas establecidas por Jones y Gaventa (2002). En tanto que el primero entende el ciudadano como un depositario de derechos, que tienen la función de garantizarle en plenitud la dignidad de la persona humana en todas sus dimensiones, el segundo asocia a la ciudadanía a la participación consciente en una comunidad, que es comprendida como el *locus* en el que es posible alcanzar el bien común (Jones & Gaventa, 2002).

La visión liberal de ciudadanía constituye lo que, en este trabajo, llamamos ciudadanía legal, pues la concesión de derechos no representa, en una acepción contractualista, sino el enlace más fundamental entre el individuo, contratante de servicios, y el Estado, provedor de servicios. Esta lógica, cabe mencionar, fue profundizada en la obra del sociólogo británico Thomas Marshall (1996, p. 27, traducción nuestra), que, a partir de un estudio de caso de Inglaterra, afirma que “comenzando en el momento en el que todos los hombres eran libres, en teoría, capaces de disfrutar de derechos, la ciudadanía se desarrolló a través del enriquecimiento del abanico de derechos de los cuales eran capables de gozar”. Así, el autor concluye que, a partir de la concesión de derechos civiles, políticos y sociales, en este orden, se construyó una ciudadanía en Inglaterra, lo cual, a su vez, contribuyó a la formación de una sociedad cohesiva, con una relación estable y bien definida con el Estado (Marshall, 1996).

Los aspectos comunitaristas de la ciudadanía, en cambio, hacen hincapié en el la configuración de una solidaridad grupal y de una identidad común, la que actúa para que se sedimente la unión de una miríada de individuos alrededor de un grupo social(Lehning, 1999). A medida que la consecución de estas cualidades se relaciona con aspectos cognitivos individuales, se puede afirmar que ellas constituyen una ciudadanía subjetiva. Esta, À medida que a consecução desses atributos se relaciona com aspectos cognitivos individuais, parece-nos lícito afirmar que eles constituem uma *cidadania subjetiva*. Esta, teniendo en cuenta sus elementos, se asocia estrechamente con el concepto de capital social, aquí considerado de acuerdo con la acepción tradicionalista de Putnam (1995, p. 67, traducción nuestra), la que apunta a los “aspectos de la organización social, tales como redes, normas y confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficios mutuos”.

Ambos enfoques, empero, como se hizo hincapié en el inicio de esta sección, se limitaron a una comprensión estrictamente nacional de ciudadanía, sin reflexionar sobre la posibilidad de aplicar este concepto en contextos infra o supranacionales. La situación comenzó a cambiar de modo más profundo a partir de la década de 1990, cuando se observó un florecimiento de los procesos de integración regional, con la creación del MERCOSUR, en 19991, y los avances en la integración europea tras el advenimiento del Tratado de Maastricht, en 1994 (Gilpin, 2001). En este contexto, en particular en el caso de la Unión Europea, se observó de modo más claro que los derechos también podrían ser otorgados por entidades supranacionales y, asimismo, que la satisfacción de estos derechos y el logro de los objetivos económicos previstos por los procesos de integración podrían hacer posible la creación de una identidad regional, simultánea con la nacional, y no opuesta a esta (Cinpoes, 2008).

Es a la luz de las transformaciones mencionadas en el Sistema Internacional que se puede comprender el desarrollo de nuevos paradigmas en la teoría de la ciudadanía, los cuales, reconociendo la doble dimensionalidad del concepto, lograron incorporar nuevas posibilidades de construcción más allá del ámbito de los Estados Nacionales. Esta evolución, que inaugura los enfoques postnacionales de ciudadanía, se hizo más claro a través de los trabajos de Yasemin Soysal (1994, 2000) y Jürgen Habermas (1992, 1995, 1998, 2001, 2012).

La obra de Soysal (1994), pionera en emplear el término “ciudadanía postnacional”, logra percibir que, aunque el Estado Nación es todavía la forma predominante de organización política, y también donde mayoritariamente son establecidos los vínculos de ciudadanía, cada vez más las organizaciones internacionales y las redes transnacionales desempeñan un rol importante en las relaciones sociales. Puesto que los principales anhelos humanos son basados en ideas universales, su promoción no es y no puede ser una exclusividad de las instituciones nacionales y, por consiguiente, existe una demanda creciente de acceso a servicios que, proveídos de modo insuficiente por las instituciones domésticas, pasan a ser complementados por foros supranacionales (Soysal, 1994). Similarmente, la autora trae una idea constructivista de identidad: el sentimiento de pertenencia es entendido por Soysal (2000) como una construcción social, y no como algo determinado exógenamente (Soysal, 2000). Precisamente por eso, la formación de identidades no puede ser comprendida como una exclusividad del Estado Nación, sino más bien como una posibilidad compartida con entidades infra, supra y transnacionales.

Esta idea de ciudadanía como algo independiente de las fronteras de los Estados es también corroborada por Habermas. El filósofo alemán expone la idea de que los procesos de integración, sin vaciar del Estado su protagonismo y liderazgo en los procesos políticos domésticos y internacionales, actúan de modo subsidiario, ayudándolo a solucionar los retos sociales y a alcanzar mejores respuestas a las demandas de la población (Vanini, 2015). Según el autor, en verdad, los mecanismos de integración regional permiten que se caracterice lo que él llama “ciudadanía compartidas” - la situación en la que los individuos poseen más de una ciudadanía: una relacionada con su origen nacional y otra más amplia, que involucra el sistema político regional del cual sus países forman parte (Habermas, 2012). En esta perspectiva, para Habermas es clara la posibilidad real de la existencia de una ciudadanía supranacional, la cual se constituye, por una parte, a través de la concesión de derechos a la población, y, por otra parte, a través de la creación de un sentimiento de pertenencia por medio de la “socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común” (Habermas, 1992, p. 289, traducción nuestra).

Por lo tanto, los trabajos de Soysal y Habermas se han mostrado exitosos en la operacionalización del concepto de ciudadanía para la realidad actual cuando percibieron que, ante las transformaciones en el Sistema Internacional y el advenimiento de los procesos de integración en los años 1990, ya no tenía sentido el concepto dogmático de ciudadanía limitado a las fronteras nacionales. El paradigma que ellos han desarrollado, de este modo, sirve como marco teórico en este trabajo. El análisis de en qué medida una ciudadanía regional fue alcanzada en el MERCOSUR, no obstante, es objeto de las próximas secciones.

**3. Integración Social en el MERCOSUR: de la Lógica Económica a la Búsqueda de la Ciudadanía Regional**

Por definición, la construcción de una ciudadanía legal en un proceso de integración regional depende directamente de las políticas llevadas a cabo en cuanto a la supranacionalización de derechos, es decir, de en qué medida son garantizados derechos a través de decisiones tomadas en el ámbito de la institución multilateral. En este sentido, ya que el MERCOSUR carece de un derecho comunitario en el sentido europeo, donde los proyectos propuestos por la Comisión y aprobados por el Parlamento Europeo constituyen parte de los ordenamientos jurídicos nacionales sin necesidad de ratificación, conformar una ciudadanía legal involucra diversos desafíos, los que solo pueden ser superados a través de esfuerzos políticos activos y intensivos, incluyendo la voluntad política de las partes y elementos de planificación estratégica(Moura, 2018). De esta forma, esta sección tiene por objeto analizar, en términos objetivos, en qué medida el grupo, desde su creación, ha logrado constituir una ciudadanía legal en la región. Así, es esencial tener en cuenta, por un lado, (i) documentos jurídicos acordados por los Estados parte, verificando si son instrumentos vinculantes o no, y también (ii) directrices y proyectos formulados por las instituciones mercosureñas que apunten una intención de avanzar hacia determinada dirección.

Para ello, es menester regresar, a efectos de análisis, a la década de 1990, en la que se identifican los primeros esfuerzos relativos a la consolidación de la estructura institucional del MERCOSUR. Durante este periodo, el paradigma económico que orientó la evolución del proceso de integración fue el neoliberal (Canani, 2003), así que se hizo hincapié en la reducción de barreras arancelarias y el consiguiente aumento en los flujos comerciales intrabloque. Efectivamente, respecto de estos objetivos, el bloque tuvo éxito. Según Piani (2005, p. 6, traducción nuestra), la “parte de las exportaciones destinadas al MERCOSUR en el total de cada país socio aumentó de modo generalizado, sobre todo en el caso de Brasil, en el que pasó del 4,2% en 1990 para el 17,4% en 1998”.

Fue bajo el predominio de la perspectiva neoliberal que fueron llevados a cabo los primeros esfuerzos de integración social en el MERCOSUR - esfuerzos que eran necesarios para garantizar el éxito de los objetivos originarios del bloque, es decir, la consecución de las pautas de liberalización económico. Es a través de este hecho que se puede comprender la celebración, en 1997, del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, que permite que trabajadores de un de los países miembros ejerzan sus servicios en otro asociado del bloque regional y su histórico de trabajo en el primer país sea computado a efectos de la obtención del derecho a la jubilación (MERCOSUR, 1997). Este importante avance se muestra imperativo a la luz del objetivo de maximizar la libertad de iniciativa entre los cuatro países; al fin y al cabo, el trabajo también es un factor de producción, y su libre movilidad es un de los criterios para que se caracterice un mercado común (Balassa, 1961), como propone en su propria nomenclatura el MERCOSUR. Además, es importante percibir que dicho tratado es dotado de alto grado de cogencia, ya que fue ratificado por los Estados miembros y, por consiguiente, positivado en su legislación nacional (Garcia, 2007) .

En adición, aún en 1996, se dera un nuevo paso rumbo al desarrollo de la dimensión social del MERCOSUR. Aunque de importancia más formal y simbólica que práctica, la discusión de temas sociales pasó a ganar fuerza a partir de la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), cuyo reglamento fue aprobado en 1996 por el Grupo Mercado Común y, entonces, ratificado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Garcia, 2007). Este órgano, instituido con el objetivo de aumentar la representatividad de la sociedad civil en la toma de decisiones del bloque respecto de su dimensión social, posee solamente poderes consultivos (Velasco, 2013), lo cual denota severos límites en sus posibilidades de influir concretamente en los rumbos del MERCOSUR. Si bien su composición es tripartita, involucrando a trabajadores, empresarios y representantes gubernamentales (Garcia, 2007), también hay severas críticas en cuanto a su grado de democratización, como manifesta Castro (2007):

El FCES carece de presupuesto, presupuesto y son las organizaciones miembros las que pagan los gastos de las reuniones y actividades. Para los empresarios, que también lo integran, esto no es un problema, pero sí lo es para el sindicalismo y las organizaciones sociales. La ausencia de presupuesto impide que el único organismo de representación de la sociedad civil garantice la igualdad en la participación de sus miembros, lo cual afecta el carácter democrático que el FCES debería tener (p. 13).

A pesar de estas restricciones, fue a través del FCES que sectores sindicales a favor de la integración pasaron a presionar, en el ámbito del Acuerdo Multilateral de Seguridad, por esfuerzos más osados de integración en el ámbito laboral y, en este contexto, se creó una comisión *ad hoc* para preparar un documento con esta finalidad (Garcia, 2007). Como resultado, se obtuvo, en 1998, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, que, al mismo tiempo, produjo innovaciones en la integración social del bloque regional y resultó en patrones notablemente por debajo de las expectativas iniciales (Velasco, 2013). Temendo perder el control del proceso, el Grupo Mercado Común, en dictamen, manifestó preferencia por que la Declaración no “revista carácter vinculante y no esté sujeto a los mecanismos de solución de controversias existentes en el MERCOSUR” (MERCOSUR, 1998a). De todos modos, aunque carecendo de cogencia, la Declaración Sociolaboral representó un hito paradigmático en la evolución de la dimensión social mercosureña a medida que se constituyó como el primer instrumento, si bien que solo en tópicos relativos al trabajo, a dirigir a los ciudadanos de los países miembros un amplio abanico de derechos, representando un verdadero código de derechos laborales. Además, se creó un órgano tripartito para supervisar su aplicación por los Estados signatários (MERCOSUR, 1998b).

Fueron abarcados temas de no discriminación, trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, trabajo infantil, derechos de los empleadores, libertad de asociación, libertad sindical, huelgas, promoción y desarrollo de procedimientos preventivos, fomento del empleo, protección de los desempleados, formación profesional y desarrollo de los recursos humanos, salud y seguridad en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social (MERCOSUR, 1998b). No obstante, es digno de mención el hecho de que coexisten derechos definidos de forma absolutamente genérica y otros expuestos de modo más claro. Por ejemplo, mientras que, en cuanto al trabajo infantil, se garantiza que “la edad mínima de admisión al trabajo será aquella establecida por las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no pudiendo ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria.” (MERCOSUR, 1998b, p. 2), respecto del fomento al empleo se limita a enunciar que “los Estados Partes se comprometen a promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales”.

A pesar de sus limitaciones, la Declaración Sociolaboral tiene el mérito de haber sido el primer esfuerzo mercosureño a preocuparse con el establecimiento de una serie de derechos a los individuos como un fin en sí mismo, es decir, en desarrollar la dimensión social del bloque más allá del marco en la que esta se relaciona con los objetivos económicos de la integración regional. Esta misma lógica fue aplicada en diciembre de 2002, cuando tuvo lugar la celebración, por los cuatro países miembros, del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, tratado internacional de naturaleza vinculante que flexibilizó las exigencias para la migración de nacionales de un país parte para otro (MERCOSUR, 2002).

Además, la profundización de la integración social de modo independiente de la dimensión económica fue intensificado de forma significativa a partir de 2003, con la asunción de gobiernos progresistas en la región. Como remarcan Aguerre y Sampaio (2016):

Las definiciones políticas formuladas desde octubre de 2003, entre otras de semejante importancia en cuanto a su orientación, constituyen el eje fundamental del Consenso de Buenos Aires que fue firmado por los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Carlos Kirchner. En este contexto, los objetivos - sobre las transformaciones sociales - fueron profundizados para la región con la asunción de gobiernos progresistas.foram se acentuando para a região com a chegada de governos progressistas. Esta tendencia política representó un rumbo diferente, y pasó a proveer valores integracionistas que se alejaron de las formas de exclusión social, inicialmente asociadas con el bloque regional del MERCOSUR. (p. 9, traducción nuestra)

En esta perspectiva, el cambio de modelo de bienestar en cada Estado parte, pasando de un enfoque neoliberal a otro que conlleva un comportamiento más activo de los órganos públicos, aumentó las ambiciones de los socios del bloque en cuanto a la dimensión social del proceso de integración(Mirza & Nascose, 2012). Los nuevos anhelos, ahora, involucraban la unificación de las políticas sociales de los Estados miembros (Draibe, 2007), lo cual, indudablemente, constituye un proceso complejo que requiere un alto grado de interacción entre las partes, además de significativa voluntad política. De este modo, en la Cúpula de Presidentes que ocurrió en Córdoba en 2006 fue acordada la elaboración de un Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), en cuya materialización se mostró indispensable la intensificación de los contactos entre las autoridades de los cuatro Estados bajo los auspicios de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (RMAD), creada en 2000 (Velasco, 2013). Tras una larga discusión, la versión definitiva del PEAS fue finalmente aprobada por el Consejo Mercado Común en junio de 2011 (MERCOSUR, 2011).

Aunque este plan representó directrices generales no vinculantes jurídicamente, en vez de normas compiladas en un tratado ratificado por las partes, a través de él se puede percibir una demarcación más clara del nuevo enfoque del MERCOSUR en sus pautas sociales(Aguerre & Sampaio, 2018). Las nuevas prioridades son presentadas en el documento a través de veinte y cuatro directrices agrupadas en diez ejes: (i) erradicar la hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales, (ii) garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género, (iii) universalizar la salud pública, (iv) universalizar la educación y erradicar el analfabetismo, (v) valorizar y promover la diversidad cultural, (vi) garantizar la inclusión productiva, (vii) asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social, (viii) promover la sustentabilidad ambiental, (ix) asegurar el diálogo social y (x) establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales (MERCOSUL, 2011).

Aunque, en general, las directrices corresponden a indicativos de naturaleza genérica, apuntando solo la dirección en la que se debe caminar, y no como hacerlo, se debe reconocer que el PEAS representa el primer esfuerzo de consolidación de un marco conceptual sobre la integración social en el marco del MERCOSUR, que, hasta entonces, había sido desarrollada solamente por esfuerzos aislados y poco coordinados entre sí (ISM, 2012). En el nuevo marco estratégicos, son aclarados el énfasis en la actuación activa y correctiva del Estado en la promoción de la justicia social y en la superación de un Estado de bienestar mercantilizado, empleando los términos de Esping-Anderson (1990).

La formulación de un marco conceptual para la integración social en en bloque del Cono Sur fue, asimismo, complementada con el advenimiento de la así llamada Declaración de Principios del MERCOSUR Social, aprobada en la décima tercer cita de la RMADS, en 2007 (Aguerre & Sampaio, 2016), la que sintetiza “los temas que habían ocupado la atención y generado acuerdos en las reuniones de Ministros y Autoridades del MERCOSUR hasta aquel momento” (ISM, 2012, p. 20, traducción nuestra). Entre los avances registrados en dicho documento, se puede mencionar la proposición de una transversalidad de enfoque, lo cual presupone la articulación entre las diversas ramas de las políticas públicas tanto en la formulación como en la *praxis* de medidas dirigidas al desarrollo social (MERCOSUR, 2007).

No menos importante para que la implementación de las directrices del PEAS fuera posible fue la creación, en 2007, del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), conformando el establecimiento de una estructura institucional con el objetivo de acompañar la puesta en práctica de los esfuerzos de integración social y de proponer mecanismos para intensificarlo (Martinez & Sampaio, 2014). El inicio de sus actividades ocurrió en 2011, y el cuerpo de funcionarios fue seleccionado a través de critérios técnicos, en rigoroso proceso selectivo realizado en 2011 (MERCOSUR, 2012). En este sentido, comprendiendo la relevancia de un cuerpo institucional para que fuera llevada adelante la dimensión social de la integración, el PEAS contiene, en su vigésima sexta directriz, el objetivo de fortalecer la institución, proveyéndola de las condiciones financieras y operacionales necesarias para la execución de sus funciones (MERCOSUR, 2010). Similarmente, la construcción de un ambiente favorable a los esfuerzos de unificación de políticas sociales bajo los auspicios del PEAS fue impulsada por los financiamientos a proyectos de desarrollo con la finalidad de minimizar las asimetrías regionales por medio del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que, aunque creado en 2005, tuvo sus primeros proyectos aprobados en 2007 (Souza, Oliveira & Gonçalves, 2011). La reducción de las disparidades entre las partes, a medida que proporciona una relación más horizontal, facilita los esfuerzos de planificación conjunta por permitir lo que Amado Cervo (2001) llama relaciones en eje, incluso en pautas sociales.

Además del PEAS, otra realización reciente relativa a la planificación estratégica de la integración mercosureña consiste en el lanzamiento, por medio de la Decisión 64/2010 del Consejo Mercado Común, de un Plan de Acción para la Implementación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, que debe ser plenamente implementado hasta el año de 2021, cuando se completará el trigésimo aniversario del bloque (MERCOSUR, 2010). De acuerdo con el concepto de ciudadanía legal, al cual corresponde esta sección, en dicho plan fue señalado un concepto de ciudadanía basado en la concesión de derechos a los nacionales de los Estados miembros, en particular en los ámbitos de (a) circulación de personas, (b) fronteras, (c) identificación, (d) documentación y cooperación consular, (e) trabajo y empleo, (f) jubilación, (g) educación, (h) transporte, (i) comunicaciones y (j) defensa del consumidor (MERCOSUR, 2010). También se manifestó la preocupación con la democratización del acceso de los individuos a sus derechos en la medida en que ellos sean asegurados por la profundización del proceso integracionista; en esta perspectiva, es imperativo tomar en cuenta la publicación, en julio de 2010, de la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR, que puede ser consultada en línea y, a través de una redacción simple y didáctica, compila todos los derechos ya concedidos por la cooperación de los cuatro países en el marco del bloque regional (MOURA, 2018), los cuales fueron clasificados a partir de doce ejes para facilitar la búsqueda del internauta (MERCOSUL, 2019).

El lanzamiento de la Cartilla de la Ciudadanía como parte del esfuerzo para constituir una ciudadanía regional corresponde, desde la perspectiva de esta investigación, a un hito paradigmático de la integración social en el MERCOSUR, puesto que dicha iniciativa, implícitamente, reconoce que la conformación de una ciudadanía supranacional requiere no solo la concesión de derechos, pero también la conciencia de los individuos de ser beneficiarios de los derechos atribuidos. O lançamento da Cartilha do Cidadão como parte do esforço a constituir uma cidadania regional corresponde, do ponto de vista desta pesquisa, a um marco paradigmático na integração social do MERCOSUL. Se llegó, por ende, a una comprensión muy cercana del argumento en el que se basa esta investigación, es decir, de un concepto de ciudadanía postnacional y bidimensional, involucrando tanto una dimensión legal como otra subjetiva.

De todos modos, se debe observar en qué medida se ha logrado constituir un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR a partir de la concesión de derechos, es decir, de se efectivamente han sido tomadas iniciativas de acuerdo con el Plan de Implementación de 2010. Entre los proyectos llevados a cabo desde entonces, son dignos de mención la creación del Sistema ARCUSUR de Acreditación de Cursos Universitarios, que buscó fomentar el intercambio entre las instituciones de enseñanza superior de los cuatro Estados y, por consiguiente, la circulación de recursos humanos altamente capacitados dentro del bloque (Serikawa, 2013), y, principalmente, la revisión de la Declaración Sociolaboral en 2015, proceso que ya había sido propuesto por la Coordinadora de las Centrales Sindicales del Cono Sur en 2007 (Velasco, 2013). Dicha revisión representa una considerable ganancia cualitativa respecto de la versión original de 1998; además del refuerzo de las directrices previstas por esta, fueron añadidas orientaciones de conducta a los Estados miembros en cuanto a (a) la garantía del trabajo decente, (b) al desarrollo sostenible, (c) la promoción de la igualdad de género y de los derechos de las personas con discapacidad, (d) la duración de la jornada laboral, (e) la garantía del derecho a vacaciones, licencias y el reposo diario, y también a un salario mínimo de conformidad con la legislación nacional, entre otras cuestiones relevantes (MERCOSUR, 2015). El nuevo instrumento, sin embargo, mantuvo el carácter de *soft law*, es decir, al igual que la versión anterior, también no es vinculante.

Ante lo que se expuso en esta sección, se puede percibir que, aunque el MERCOSUR ha, en las últimas décadas, aclarado sus directrices estratégicas para la conducción del proceso de integración social, todavía son escasos los intentos de convertir estos enunciados normativos en iniciativas concretas. La combinación de la falta de voluntad política para la realización de esfuerzos alrededor de una planificación conjunta de políticas sociales con la ausencia de mecanismos jurídicos de carácter vinculante ha garantizado un grado significativo de inercia en la evolución de la dimensión social del bloque de integración. Es oportuna la evaluación de la profesora Sonia Draibe(2007) que afirmó que existe en el MERCOSUL una gran incongruencia, ya que el grupo,

en el ámbito de las instituciones de la política social de la integración, opera con una estrategia minimalista, de baja efectividad, mientras que en el ámbito de los conceptos y de los objetivos de la integración, opera con una estrategia maximalista, apuntando a un nivel supranacional de unificación de las políticas de protección social. (p. 6)

Por consiguiente, aunque han sido creadas una base conceptual y asimismo los esbozos generales de un plan estratégico de integración social, los esfuerzos llevados a cabo se han limitado al ámbito institucional, sin lograr extenderse al ámbito de los hechos. En esta perspectiva, se puede inferir que la construcción de una ciudadanía legal, que, como se argumentó en la sección anterior, depende de la concesión concreta de derechos a los individuos, todavía es un proceso incipiente en el MERCOSUR.

**4. Cultura Política y Integración: la Construcción de una Identidad Regional.**

Como se analizó, el MERCOSUR dio un paso paradigmático rumbo a la construcción de una ciudadanía regional cuando lanzó la Cartilla de la Ciudadanía, que presupone un concepto bidimensional de ciudadanía, compuesto tanto por una dimensión legal como por una dimensión subjetivo, en consonancia con el argumento de este artículo. Sin embargo, analizar los avances registrados en la construcción de este segundo aspecto de la ciudadanía consiste en una tarea significativamente más compleja que en el primero; al fin y al cabo, la concesión de derechos es un hecho objetivo, cuya presencia o ausencia puede ser verificada a través de una investigación histórica, mientras que el sentimiento de pertenencia a determinada entidad política involucra sobre todo cuestiones cognitivas, las que no pueden ser valoradas de modo directo.

Desde este punto de vista, se identificó como alternativa interesante, en términos de su potencial explicativo, recurrir a datos procedentes de encuestas de tipo *survey.* Si bien no existe un instrumento como el *Eurobarometer*, extenso base de datos compuesto por la realización de encuestas de opinión pública desde la década de 1970 - con el objetivo de diagnosticar los valores políticos europeos, en particular en cuanto a la formación de una identidad europea (Mendez & Bachtler, 2016), lo cual evidencia el estado de subdesarrollo de los estudios en el área de la Cultura Política en Sudamérica, pueden ser útiles para los objetivos de esta investigación los datos colectados por la ONG chilena Latinobarómetro a lo largo de las últimas tres décadas y, asimismo, una comparación entre las cuatro últimas ediciones del proyecto *World Values Survey*, coordinado por el profesor Ronald Inglehart.

Antes, sin embargo, de examinar los datos mencionados, es imperativo hacer algunos comentarios sobre la formación de una ciudadanía regional en su dimensión subjetiva, que corresponde al objeto de la presente sección. Ante todo, es relevante observar que, hasta cierto punto, el sentimiento de pertenencia es el resultado del propio desarrollo de una ciudadanía legal, en tanto que los beneficiarios de los derechos concedidos por una entidad política reconocen su procedencia (Lehning, 1999). Corrobora esta ideia Isaac Alejandro Santana Peña (2017) cuando afirma que, “en la medida en que el ciudadano identifique sus derechos y obligaciones respecto a una entidad intergubernamental, es como asimilará el concepto y sentido de pertenencia de ciudadanía regional.” (p.26). Luego, los esfuerzos de construcción de una ciudadanía legal también actúan para impulsar la ciudadanía subjetiva. Además, según Steinhart (2005), la construcción de una identidad regional depende principalmente de tres factores clave: la existencia de una misma matriz lingüística, cultural y étnica, una postura de distinción ante los “otros”, aquello que está fuera de su región, y asimismo el rol de la memoria colectiva y de los símbolos.

En cuanto al primer factor mencionado por Steinhart (2005), parece ser limitada la capacidad del bloque mercosureño de producir un sentimiento de identificación con la región entre los habitantes de los Estados miembros, ya que, por una parte, el mayor país de la organización, Brasil, tiene una formación histórica y cultural basada en las tradiciones portuguesas y en la lusofonía, a diferencia de los otros países que, durante el periodo colonial, pertenecían al Imperio Español. Similarmente, no se puede dejar de señalar las especificidades del caso paraguayo, que se destaca por ser el único país suramericano a preservar el bilingüismo, puesto que la mayor parte de su población es fluente en guaraní y recurre a él como instrumento de comunicación (Melià, 1997).

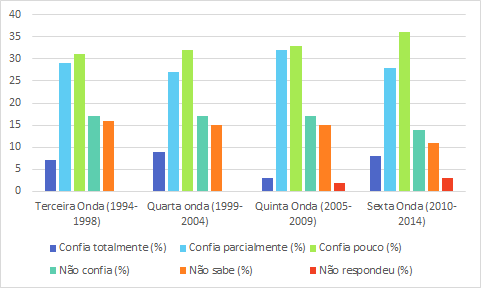
Además, respecto de la adopción, por la población, de una postura de percibirse como diferente de aquello que está fuera de la región, esta parece ser una base aún más débil para la consolidación de una identidad mercosureña. Al final, para que se constituya una identidad regional, se prevé que una postura de diferenciación ante lo que está fuera involucre algún tipo de rivalidad política con las regiones contiguas (Lehning, 1999), hipótesis poco plausible en el caso del MERCOSUR, dado el histórico de relaciones predominantemente cordiales de los cuatro Estados miembros con los países vecinos, con las notables excepciones del contencioso argentino-chileno a raíz de la posesión del Canal de Beagle y de las herencias legadas por la Guerra del Chaco a las relaciones paraguayo-bolivianas, ambos ya plenamente superados (Parvex, 2018; García, 1993).

De esa forma, es a partir del tercer conjunto de factores, de la memoria colectiva y de los símbolos, que puede el MERCOSUR maximizar su potencial de construcción de una identidad regional. Respecto de los símbolos, se debe tener en cuenta que estos facilitan los procesos discursivos dirigidos a establecer una identidad a nivel regional (Gellner, 1978), la cual, como se argumentó en la segunda sección, se caracteriza por ser una construcción social. En este sentido, iniciativa como la creación de un Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), que fue hecha a través de la Decisión nº 49/04 del Consejo Mercado Común (MERCOSUR, 2004), aunque desprovisto de poderes de decisión, representan símbolos que, cuando son identificados por la población, corroboran la construcción de un discurso que preconiza la identidad regional. La misma lógica también se aplica al caso de la unificación de las patentes vehiculares en los países del MERCOSUR, medida actualmente en fase de implementación que integra el Plan de Acción para la Implementación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (2010). Respecto de la memoria colectiva, como señala Steinhart (2005), se trata de la necesidad de estimular, en los planes de estudio escolares, la enseñanza de la histórica regional; al final, la difusión de una forma de contar la Historia que haga hincapié en la importancia de las relaciones entre los países miembros es capaz de fortalecer los lazos de los individuos con la región, lo cual hace imperativo que las instituciones mercosureñas establezcan mecanismos de cooperación en la elaboración de los planes de estudio nacionales.

De este modo, es necesario analizar los datos de las encuestas *survey* y evaluar en que medida, a partir de los ejes mencionados, ha sido desarrollada la dimensión subjetiva de la ciudadanía en el MERCOSUR. Para ello, hay que establecer la premisa de que la formación de un sentimiento de pertenencia respecto de determinada entidad política requiere que su existencia sea reconocida como algo positivo, al final, en el caso opuesto, los individuos mantendrían la lógica tradicional de identificación monolítica, dedicada solamente a un Estado soberano. Según Loza (2003, p. 365), la creación de una noción de pertenencia “es un proceso interno que primero hace que se descubra así mismo, busque posteriormente la comunicación con quienes considera iguales, y, en momentos específicos luche personal o colectivamente por su reivindicación". Luego, los individuos no asisten de modo pasivo al movimiento de creación de una ciudadanía subjetivo, sino más bien participan activamente de su consolidación, y lo hacen porque consideran la afiliación reivindicada como algo positivo, cuya continuidad es deseable. Por eso, se empleará aquí, en la interpretación de los datos expuestos, el criterio según el que la existencia de altos niveles de confianza de la población respecto de las instituciones mercosureñas refleja un nivel significativo de identificación con el bloque, y que lo mismo es válido para un significativo apoyo a la profundización del proceso de integración política, el cual, a diferencia de la integración limitada al ámbito económico, implica la necesidad de solapamiento y compartimento de soberanía entre los espacios decisorios nacionales.

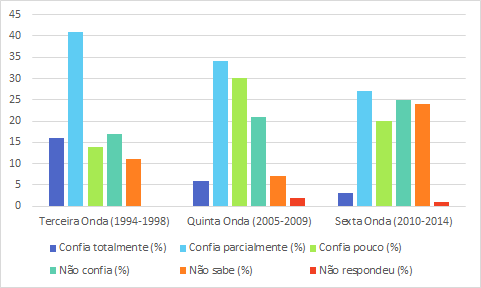
De este modo, es conveniente analizar los resultados del *World Values Survey*, que preguntó a ciudadanos argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos cuál es su grado de confianza en el MERCOSUR. Esta pregunta fue hecha en la tercera (1995-1998), en la cuarta (1999-2004), en la quinta (2005-2009) y en la sexta (2010-2014) ediciones de la encuesta, así que se puede percibir como la identificación de los individuos con el bloque evolucionó históricamente. Desafortunadamente, los datos del WVS presentan limitaciones notables: en ninguna de las ediciones mencionadas Paraguay participó de la encuesta; en la tercer edición solo Brasil y Argentina formaron parte de la muestra, y en la quinta edición solo Argentina; en la cuarta edición, aunque Uruguay también participó, los encuestados no fueron indagados sobre la cuestión mencionada. De todos modos, el número de intervalos temporales parece suficiente para, por lo menos, dibujar una perspectiva histórica de amplitud razonable para los dos mayores países de la región, Brasil y Argentina. Los resultados, correspondientes a las frecuencias relativas de cada respuesta dada por los encuestados, están expuestos en los Gráficos 1, 2 y 3.

**Gráfico 1: Nivel de Confianza en el MERCOSUR (Argentina)**

****

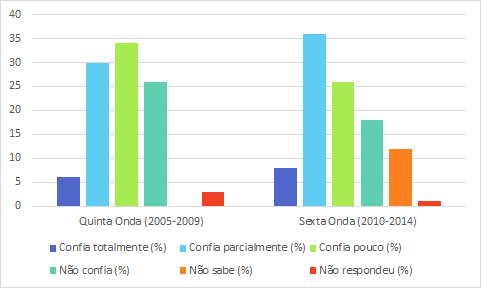
Fuente: World Values Survey (1995-1998; 1999-2004; 2005-2009; 2010-2014)

**Gráfico 2: Nivel de Confianza en el MERCOSUR (Brasil)**

****

Fuente: World Values Survey (1995-1998; 2005-2009; 2010-2014)

**Gráfico 3: Nivel de Confianza en el MERCOSUR (Uruguai)**

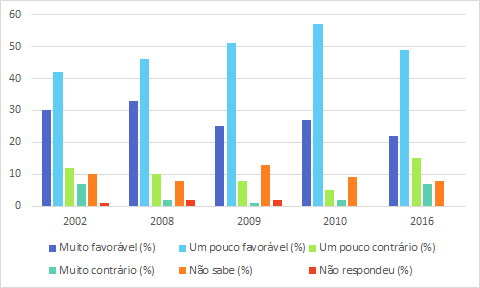


Fuente: World Values Survey (1995-1998; 2005-2009; 2010-2014)

Como se puede notar, en ningún de los tres escenarios se verificó un aumento significativo de la confianza de la población en el MERCOSUR. Mientras que en Argentina y en Uruguay (si bien en este solo datos relativamente recientes están disponibles) demuestran patrones de confianza estables, en Brasil la imagen del bloque se deterioró significativamente entre la tercera y la sexta ediciones - hecho que merece ser investigado en otro estudio, puesto que pueden haber influído en este resultado tanto factores de ámbito doméstico como factores de ámbito regional. Asimismo, en cuanto a los niveles absolutos de confianza, según los datos de la última edición la suma de los que no confían o confían poco en el MERCOSUR sobrepasó la de los que confían total o parcialmente en el grupo en el caso brasileño y también en el argentino, y es equivalente a ella en el caso uruguayo. Se percibe, entonces, a la luz del indicador de confianza en el bloque, que la construcción de una ciudadanía subjetiva en el MERCOSUR todavía es una meta lejana, y que no es posible verificar una reorientación en esta dirección a lo largo del histórico del proceso de integración.

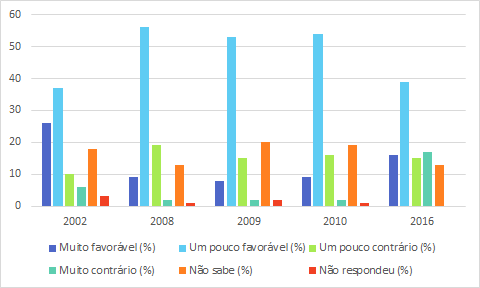
Respecto de la evaluación del deseo de la población del MERCOSUR de que la dimensión política del proceso integracionista sea continuada, que, como se razonó, también es un indicador extremadamente útil para diagnosticar el estado del arte de la construcción de una ciudadanía subjetiva en la región, se recurre a los datos del Latinobarómetro, que preguntó a los encuestados si ellos estaban en contra o a favor de la integración política regional en los años de 2002, 2008, 2009, 2010, 2016. En todas las ediciones, los cuatro países miembros fueron contemplados. Las frecuencias relativas de las respuestas fueron agrupadas, y están expuestas en los Gráficos 4, 5, 6 y 7.

**Gráfico 4: Apoyo a la Integración Política (Argentina)**

****

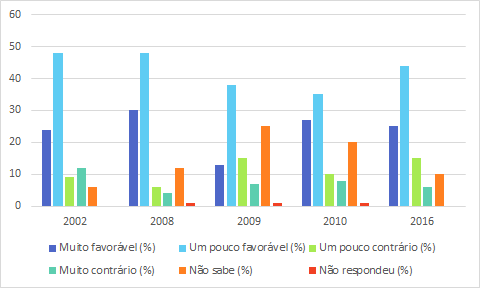
Fuente: Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016)

**Gráfico 5: Apoyo a la Integración Política (Brasil)**

****

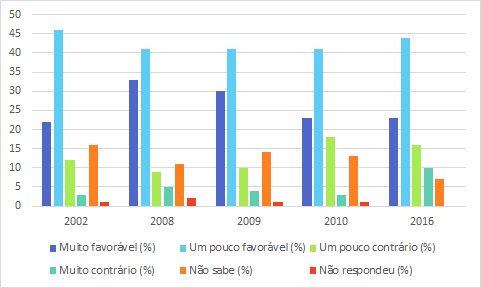
Fuente: Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016)

**Gráfico 6: Apoyo a la Integración Política(Paraguay)**

****

Fuente: Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016)

**Gráfico 7: Apoyo a la Integración Política (Uruguay)**

****

Fuente: Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016)

Por ende, en los cuatro países, entre 2002 y 2016 quatro países, entre 2002 e 2016, se identifican pocas alteraciones en el patrón de apoyo al proceso de integración política, con tajas de aprobación y reprobación similares en las dos fechas límite. Sin embargo, en ambos marcos temporales la cantidad de respuestas favorables fue considerablemente superior a la de contrarias, lo cual apunta a un comportamiento bastante diferente de lo que se verificó en la indagación del *World Values Survey* sobre si los individuos confían o no en el MERCOSUR. Una hipótesis legítima que puede ser planteada es la de que dicha discrepancia se deriva de la dualidad entre el ámbito de las ideas y la realidad objetiva: los ciudadanos de los cuatro países tienen una impresión positiva del concepto de integración y su significado, pero desconfían del MERCOSUR porque consideran que sus instituciones no han sido eficaces en expandir estos ideales al plano concreto. En este escenario, sería la inoperancia del aparato organizacional del bloque el principal obstáculo a la creación de una identidad regional.

Esta perspectiva coincide con la de Franca (2016), que parte de la noción de supranacionalidad institucional como condición previa *sine qua non* para la emergencia de un sentimiento de pertenencia a la región, argumento que exemplifica a através de un estudio comparado con la Unión Europea. La plausibilidad de la idea planteada se muestra evidente ante el estado del arte de la Ciencia Política hodierna, en la que enfoques institucionalistas, que buscan identificar explicaciones institucionales para fenómenos políticos, son cada vez más presentes (Pasquino, 2011). Sin embargo, por trascender el objetivo del presente trabajo, que se limita a diagnosticar el panorama actual de la construcción de una ciudadanía mercosureña, la discusión relativa a los impactos de la adopción de un modelo de integración intergubernamental o supranacional sobre el proceso de conformación de una identidad regional merece ser objeto de estudio de una próxima investigación.

**5. Consideraciones Finales**

En este trabajo, se buscó comprender en qué medida el MERCOSUR ha logrado constituir una ciudadanía regional paralela a las nacionales. Se verificaron avances significativos en este sentido, coronados en 2010 con en lanzamiento del Plan de Acción para la Implementación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, pero también la existencia de una miríada de dificultades para la consecución de dicho objetivo, como la falta de un derecho comunitario y la escasez de documentos dotados de valor jurídico vinculante en los ordenamientos de los Estados miembros. Así, se argumentó que, a pesar de los esfuerzos, el bloque todavía está lejos de conformar una ciudadanía mercosureña, sea en su dimensión legal, dada la amplitud aún insuficiente de la concesión de derechos a la población a nivel regional, sea en su dimensión subjetiva, dada la desconfianza con la que la población de los cuatro países miembros aún vislumbra en MERCOSUR.

Por lo tanto, pese a los avances registrados en los últimos años, en particular a partir del inicio de la década de 2000, todavía hay mucho por hacer para conformar un verdadero Estatuto de la Ciudadanía en en bloque del Cono Sur, como prevé su Plan de Implementación de 2010. A partir de los datos analizados, se puede afirmar que difícilmente se concretará dicho objetivo dentro del plazo establecido, es decir, el año de 2021, cuando la vigencia del Tratado de Asunción completa su trigésimo aniversario. Deben, entonces, ser adoptados plazos más realistas, que correspondan a la complejidad del proceso de construcción de una ciudadanía regional.

En este contexto, para alcanzar este objetivo, es imperativo estimular, por medio de iniciativas concretas, apoyadas por voluntad política y una formulación estratégica coherente, la continuidad de la dimensión social del MERCOSUR, así que pueda ser efectivamente posibilitada una ciudadanía supranacional en la región. Al final, esta tarea no debe ser vislumbrada solo como un fin en sí misma, pero también como un mecanismo indispensable para alcanzar la propria sostenibilidad del bloque a largo plazo, la cual reposa no solo en la promoción del crecimiento económico y en el fomento al comercio, “pero también en generar condiciones que contribuyan sinérgicamente al acceso y ejercicio de los derechos de ciudadanía, como plataforma esencial para dar legitimidad al proceso de integración y contribuir a la creación del sentido de pertenencia a una identidad regional”(ISM, 2012, p. 74, traducción nuestra).

Además, es menester realizar una amplia ronda de discusiones sobre el formato institucional del MERCOSUR. Ante la gran cantidad de autores que señalan la inexorabilidad de instituciones dotadas de supranacionalidad para el desarrollo de una ciudadanía regional en sus aspectos legal y subjetivo (Peña, 2017; Franca, 2006; Auvachez, 2009), reflexionar sobre la estructura institucional más adecuada para alcanzar la ciudadanía es indispensable para maximizar el resultado de iniciativas futuras.

Por último, solo a través de la combinación de planificación estratégica, optimización institucional y voluntad política será posible alcanzar el objetivo del bloque de constituir una ciudadanía del MERCOSUR. Estos pasos, es importante remarcar, solo serán exitosos en el momento en que las elites políticas nacionales tengan conciencia de la relevancia de la cuestión, de la cual, como se argumentó, depende la propria sostenibilidad del bloque regional.

**Referencias**

Aguerre, M. J. & Sampaio, A. P. (2016). *Estatuto da Cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social*, Assunção: Programa Mercosul Social e Solidário.

Almeida, P. R. (2002). *Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires: Intal.

Auvachez, E. (2009), Supranational citizenship building and the United Nations, *Global Governance*, 15(1), 43-57.

Balassa, B. (1961). *The Theory of International Integration*. Westport: Greenwood Press.

Canani, N. (2003). *Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90 (*Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Castro, M. S. (2007). El sindicalismo frente al Mercosur. *Nueva Sociedad*, (211), 66-80.

Cervo, A. L. (2001). Relações Internacionais da América Latina. Brasília: IBRI.

Cinpoes, R. (2008). From National Identity to European identity. Journal of Identity and Migration Studies, 2(1), 3-14.

Draibe, S. M. (2007). Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(2), 174-183.

Esping-Andersen, G. (2001). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity, 1990.

Franca, G. (2016). A importância da identidade regional instrumentalizada na cidadania supranacional como projeto de integração: uma comparação institucional entre Mercosul e União Europeia. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, 1(7), 43-57.

Garcia, J. L. (1993). *Política Internacional para la Democracia*. Assunção: Fundación Hanns Seidel.

Garcia, V. (2007). A Dimensão Social dos Processos de Integração Regional: as Estratégias do MERCOSUL e da União Europeia (Dissertação de Mestrado em Integração Latino-Americana). Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.

Gellner, J. (1978). Strategic Analysis in Canada. *International Journal*, 33(3), 493–505.

Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

Habermas, J. (1992). *Direito e Democracia (Volumes 1 e 2)*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro

Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (36), 39-53.

Habermas, J. (1998). *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

Habermas, J. (2001). *A Constelação Pós-Nacional: Ensaios Políticos*. São Paulo: Littera Mundi.

Habermas, J. (2012). *La Constitution de l’Europe.* Paris: Éditions Gallimard.

ISM. (2012). *A Dimensão Social do MERCOSUL: Marco Conceitual.* Instituto Social do MERCOSUL. Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS).

Jones; E. & Gaventa, J. (2002). *Concepts of Citizenship*: *A Review*. Brighton: IDS.

Latinobarómetro. (2002). *Rodada 2002*. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

Latinobarómetro. (2008). *Rodada 2008*. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

Latinobarómetro. (2009). *Rodada 2008*. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

Latinobarómetro. (2010). *Rodada 2010*. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

Latinobarómetro. (2016). *Rodada 2016*. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

Lehning, P. B. (1999). European Citizenship: Towards an European Identity?. Working Paper Series in European Studies, 2 (3).

Loza, M. (2003). Pautas iniciales para estudiar los contenidos sociales de la integración: globalización, escenarios de desconcierto e identidad. In A. Rocha, et al. (Ed.), *La Integración Regional de América Latina en una Encrucijada Histórica*. México: Universidad de Guadalajara.

Marshall, T. H. (1996). Citizenship and Social Class. In T. H. Marshall & T. Bottomore. Citizenship and Social Class (pp. 3-51). Chicago: Pluto Classic.

Martinez, E.D & Machado, J. (2017). A Dimensão Social da Integração Mercosulina: uma Análise sobre o Projeto Mercosul Social. Monções, 6(12), 368-394.

Melià, B. (1997). *El Paraguay Inventado*. Assunção: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch.

Mendez, C.; Bachtler, J. (2016). *European Identity and Citizen Attitudes to Cohesion Policy: What do we know?.* University of Strathclyde Cohesify Research Papers.

MERCOSUR. (1997). *Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul*. Recuperado de: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma\_AP\_75317.pdf.

MERCOSUR. (1998a). *Ata n° 1/98 do Grupo Mercado Comum*. Recuperado de: https://documentos.mercosur.int//.

MERCOSUR. (1998b). *Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.* Recuperado de http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a\_pdf/dec\_sociolaboral\_mercosul.pdfhttp://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a\_pdf/dec\_sociolaboral\_mercosul.pdf.

MERCOSUR. (2002). *Acuerdo Sobre Residencia Para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR*. Recuperado de: http://www.mre.gov.py/tratados/public\_web/ConsultaMercosur.aspx.

MERCOSUR. (2007). *Declaração de Princípios do MERCOSUL Social.* Recuperado de http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/declaracion-de-principios-mercosur-social/.

MERCOSUR. (2010). *Decisão n° 64/10 do Conselho Mercado Comum.* Recuperado de https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoes/.

MERCOSUR. (2011). *Decisão n° 12/11 do Conselho Mercado Comum*. Recuperado de https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoes/.

MERCOSUR. (2015). *Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.* Recuperado de http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015.

MERCOSUR. (2019). *Cartilha da Cidadania do MERCOSUL.* Recuperado de http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/website/es.

Mirza, C. & Nascose, M. (2012) Integración regional e inclusión social: los itinerarios del MERCOSUR. *Revista do IMEAUNILA,* 1(2), 88-99.

Moura, A. B. (2018). O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional?. *Revista Brasileira de Direito*, 14(2), 135-153.

Münch, R. (2001). *Nation and Citizenship in the Global Age: From National to Transnational Ties and Identities*. Londres: Palgrave Macmillan.

Parvez, G. (2018). *1978: El año que marchamos a la guerra*. Madri e Barcelona: Ediciones B.

Pasquino, G. (2011). Nuevo curso de ciencia política. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

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

Piani, G. (2005). Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Brazilian Journal of Political Economy*, *25*(4), 370-390.

Putnam, R. (1995). Bowling alone: America’s declining social capital. Journal of Democracy 6 (1), 65-78.

Riesenberg, P. (1992). *Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Sasse, S. (2002). Towards Post-National and Denationalized Citizenship.In E. F. Isin, & B. S. Turner (Eds.), *Handbook of Citizenship Studies* (pp. 277-291). Newburry Park: Sage Publications.

Serikawa, L. K. (2013). Acreditação e qualidade da educação superior: abrindo a caixa-preta do sistema de acreditação de cursos superiores do Mercosul (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Souza, A. M.; Oliveira, I. T. M.; Gonçalves, S. S. (2010). *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul* (Texto para Discussão, n. 1477). Rio de Janeiro: Ipea.

Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Soysal, Y. (2000). Citizenship and identity: living diasporas in post-war Europe?. *Ethnic and Racial Studies*, 23(1), 1-15.

Steinhart, P. (2005). *Creating regional identities? Theoretical considerations* (Working Paper). Erlangen: Institut für Politische Wissenschaft.

Turner, Bryan S. (2000) Cosmopolitan Virtue: loyalty and the city. In Engin Isin (ed.) Democracy, *Citizenship and the Global City* (pp. 129-148). Londres e Nova Iorque: Routledge.

Velasco, P. A. (2013). *O Mercosul Social: Avanços e Obstáculos para uma Nova Dinâmica de Integração Regional* (Tese de Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Vanini, J. (2015). *Política Transnacional: Possibilidades e Implicações a Partir do Pensamento de Jürgen Habermas* (Dissertação de Mestrado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

World Values Survey. (1995-1998). Onda 3. Recuperado de http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp.

World Values Survey. (1999-2004). Onda 4. Recuperado de http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp.

World Values Survey. (2005-2009). Onda 5. Recuperado de http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp.

World Values Survey. (2010-2014). Onda 6. Recuperado de http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp.

1. Estudiante de grado en Relaciones Internacionales - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) [↑](#footnote-ref-0)