

ARTÍCULO ORIGINAL

## CIUDADANÍA DEL MERCOSUR: AVANCES EN SU CONSTRUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN

### CIDADANIA DO MERCOSUL: AVANÇOS NA SUA CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

Isaac Alejandro Santana Peña\*

**Resumen:** El proceso de construcción de ciudadanía regional en el MERCOSUR comienza a dar pasos iniciales, a impulso de la instituciones que conforman este bloque intergubernamental. El presente artículo parte de la idea de que la ciudadanía regional no se puede dar sin una institucionalidad consolidada inclusiva y vinculante para dar legitimidad a la ciudadanía regional respetando las soberanías nacionales, y fomentando la interdependencia. Por tanto, se aborda teóricamente el concepto de Integración Regional, de Ciudadanía Regional y su construcción, luego se analiza la ciudadanía del MERCOSUR y se culmina con un análisis de las ventajas del bloque para la constitución de una ciudadanía común. Se concluye que no se puede dar la ciudadanía sin una institucionalidad sólida de la dimensión social.

**Palabras clave:** ciudadanía, MERCOSUR, integración regional, institucionalidad.

**Resumo:** O processo de construção da cidadania regional no MERCOSUL começa a dar passos iniciais, impulsionados pelas instituições que compõem esse bloco intergovernamental. O presente artigo parte da ideia de que a cidadania regional não pode ser conquistada sem uma institucionalidade consolidada inclusiva e vinculante para dar legitimidade à cidadania regional respeitando as soberanias nacionais e fomentando a interdependência. Desse modo, neste artigo se aborda teoricamente o conceito de Integração Regional, Cidadania Regional e sua construção, depois se analisa a cidadania do MERCOSUL e se encerra com uma análise das vantagens do bloco para a constituição de uma cidadania comum. A conclusão é de que não se pode alcançar a cidadania regional sem uma institucionalidade sólida da dimensão social.

**Palavras-chave:** cidadania, MERCOSUL, integração regional, institucionalidade.

## I. Introducción

Los Estados latinoamericanos poseen, desde su creación, la intención de integrarse como región, sin embargo,

históricamente Latinoamérica ha sido dividida para ser dominada. En la actualidad, el MERCOSUR ha creado

---

\* Universidad de Guadalajara, México.  
Email: isaac.santanap@gmail.com  
Recibido: 11/09/2017. Aceptado: 15/11/2017.

estructuras socioeconómicas que brindan seguridad y derechos a la integración y sus habitantes, estas estructuras se presentan como una oportunidad para estrechar lazos y unir subregionalmente a sus Estados-miembro, todo ello a través de un medio legítimo social, su iniciada ya construcción de ciudadanía regional.

El presente documento trata de responder la interrogante sobre cómo ha sido el proceso de construcción de la ciudadanía del MERCOSUR. El estudio de la ciudadanía regional del MERCOSUR toma relevancia bajo el hecho que su objetivo como bloque es lograr esta ciudadanía para el 2021, fecha del 30° aniversario de la creación del bloque, sin embargo, hoy día gran parte de la población no se concibe como “ciudadano del MERCOSUR” y prima la ciudadana-nacional sobre la regional. Así, en este análisis se entiende a la ciudadanía regional como un elemento fundamental de articulación en la integración regional y gerencia de pertenencia al bloque.

El trabajo posee un primer apartado explicando brevemente los elementos teóricos de la integración regional, motivos y beneficios de la misma. Después explica el concepto de ciudadanía, su construcción y evolución a ciudadanía regional. Un tercer apartado analiza la situación del MERCOSUR respecto a su proceso inicial de ciudadanía regional y, en su última sección, describe las ventajas que posee el MERCOSUR para consolidar su Ciudadanía Regional. Finalmente concluye que no se puede dar una ciudadanía regional sin instituciones consolidadas, inclusivas y vinculantes, rasgos que darán legitimidad, aceptación

y asimilación a la ciudadanía regional, respetando las identidades nacionales y acrecentando la interdependencia regional.

### ***1.1. Acercamiento teórico a la integración regional***

El declive del sistema-mundo moderno del que hablaba Wallestein se ha reconfigurado hacia un cambio en el orden internacional a un sistema mundial emergente aún en proceso de concretarse. Es este proceso de transición en el que se encuentran los esquemas de integración como parte de la reconfiguración del sistema. América Latina es una región aún en proceso de formación, un proceso abierto y dividido en subregiones que, si bien ha entrado en esta reconfiguración del orden internacional, presenta diferentes conflictos en su integración.

El presente trabajo aborda el tema de la ciudadanía del MERCOSUR, y al ser éste un proceso de integración, es preciso definir lo que significan estos procesos regionales y a partir de ello visualizar la importancia de crear ciudadanía para el nivel de integración que posee el MERCOSUR. Si bien pueden existir críticas sobre la direccionalidad y funcionalidad del MERCOSUR, la realidad es que sigue siendo el segundo proceso de integración más avanzado del sistema internacional, el primero en este sentido es la Unión Europea.

Ahora bien, en la teoría, autores como Malamud explican que la integración regional—a veces denominada regionalismo— consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado. En contraste, la regionalización —o aumento de la interdependencia

intrarregional— es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal que, a su vez, puede retroalimentarlo, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil. La integración regional es, entonces, una etapa de transición entre una situación conocida (el orden westfaliano de Estados-Nación) y otra en construcción (Malamud, 2011).

Por su parte, Serrano, citando a Haas (2001), explica que el estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mezclándose y fusionándose voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos tácticos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. La cooperación regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayudan a describir el camino hacia la integración (Serrano, 2008).

Malamud explica el nivel en el que se encuentra el MERCOSUR, lo comercial, si bien no está totalmente definido, tiene grandes avances y debe pasar ahora al nivel de la sociedad civil para acelerar ese avance, es decir, a los ciudadanos. El MERCOSUR posee avances respecto a la creación de ciudadanía sin embargo es necesario acelerar el proceso de consolidación ciudadana del bloque, no sólo en lo institucional, sino en el imaginario social regional. Haas brinda la base para ello, la cooperación regional de las organizaciones, sistemas y, además, instituciones. La articulación de estos actores daría legitimidad y aceptación

por parte de la sociedad civil.

La integración es un fenómeno complejo y multidimensional por lo que resulta útil para el análisis distinguirla en tres áreas, una política, una económica y otra cultural. En base a la propuesta neofuncionalista se asume la integración política como un proceso progresivo por el cual los actores nacionales cambian su lealtad y expectativas hacia una nueva organización supranacional. Requiere la intencionalidad política de los conductores del proyecto para impulsarlo y consolidarlo, si es exitoso culminará en la formación de una nueva comunidad sobreimpuesta a las preexistentes (Serrano, 2008).

Serrano habla sobre la supranacionalidad que deben tener los procesos de integración para que éstos sean progresivos, y el MERCOSUR no posee esa condición, es meramente intergubernamental, sin embargo, sí posee una institucionalidad avanzada y en desarrollo. Crear una ciudadanía mercosureña implica, en este sentido, impulsar y consolidar la institucionalidad del MERCOSUR, sobre todo en el ámbito social, como lo son el Parlasur, el Instituto Social del MERCOSUR, entre otros.

Por tanto, de forma general y ampliada se puede definir 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 demuestra que la integración también es un fenómeno social que involucra no solo a los Estados sino también a cualquier otra agrupación, micro (como sociedades y empresas) y macro (como la

comunidad internacional) (Rosales, 2003).

Es preciso señalar que los procesos de integración son pasos de desenvolvimiento adoptados por distintas fuerzas socio-políticas en busca de objetivos comunes dentro de un tiempo y espacio determinados, algunos se quedan en un proceso simple, otros ascienden a un sistema de integración más complejo y supranacional. La transición de un nivel a otro depende en gran medida de la voluntad política y económica de los tomadores de decisiones, aunque el alto grado de intercambio comercial puede condicionar y acelerar los procesos de integración.

A mediados del siglo XX los procesos de integración comenzaron como un medio de protección a las amenazas bélicas externas, a finales del mismo siglo modificaron su visión a un interés más económico. Sin embargo, en el actual sistema económico internacional, la globalización y mundialización llevan a que los bloques busquen mayor apertura económica, aceleren con ello la interdependencia interna y luego externa para así evolucionar en sus niveles de integración.

A decir del MERCOSUR, posee cinco dimensiones de integración, plasmados en sus lineamientos de trabajo y para el que todos los actores contribuyen, los cuales son: económica, comercial, social, política, y productiva. A reserva de que el MERCOSUR esté en el nivel de integración de Unión Aduanera y no ha ascendido a Mercado Común, estas dimensiones sobrepasan en realidad su nivel de integración, es decir, va más allá de su situación actual, con la limitante de que los intereses nacionales han primado y la coordinación entre estas cinco dimensiones no es suficiente.

## **2. La ciudadanía, concepto y construcción regional**

La ciudadanía se encuentra ligada a la historia de la formación del propio Estado-Nación. No se puede concebir al ciudadano sin la historia del Estado y sin los rasgos que éste brinda a partir de la identidad que promueve en sus habitantes. Sin embargo, definir ciudadanía y después crearla no es sencillo, puesto que implica un proceso de mediano a largo plazo con diferentes y variados actores que crean en la ciudadanía y además generen las condiciones para que ésta sea aceptada, es decir, que tenga legitimidad por parte de la sociedad civil.

El MERCOSUR, al ser un proceso de integración regional con dimensiones sociales que engloban la ciudadanía regional como objetivo, tiene grandes avances hacia su desarrollo. El mundo actual se organiza como un espacio a la vez único y diferente que exhibe tendencias contradictorias en las interacciones entre individuo y comunidad. Así, por una parte, las fronteras territoriales pierden importancia y por primera vez se pueden construir identidades y comunidades independientemente de sentimientos, espacios y fronteras nacionales (Bokser, 2001). Bokser explica en su argumento la situación que ha vivido históricamente América Latina, sin embargo, y como se verá más adelante, las fronteras no han perdido importancia y, en el caso del MERCOSUR eso no ha permeado el avance en la construcción de un espacio regional ciudadano.

Ahora bien, es preciso hacer un acercamiento al concepto de ciudadanía y lo que ello implica para el MERCOSUR. El concepto de ciudadanía ha ido

evolucionando a lo largo de la historia, algunas veces discriminatoria y otras veces condicionada. En la actualidad, los conceptos deben redefinirse, sobre todo frente a un sistema internacional que está en proceso de cambio, en el que los esquemas de integración regional poseen una mayor relevancia, en especial para América Latina que requiere de una articulación económica y financiera para competir con las potencias emergentes.

Navarro (2013) 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. “La noción de ciudadanía se relaciona con la modernidad y la conformación del Estado-Nación, la consolidación de la participación democrática y el desarrollo industrial, económico y cultural de las sociedades” (Navarro, 2013, p. 182). Navarro confirma hasta cierto punto lo expuesto anteriormente, y Espejo y Francescon (2012) complementan esta definición argumentando:

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. (p. 44)

Existen entonces dos concepciones de ciudadanía funcionando en el mundo moderno. Una que la visualiza como un paquete complejo de derechos y responsabilidades inherentes a los individuos en virtud de su membrecía a una comunidad política apropiada. La otra la considera como una marca de identificación, sugiriendo a las agencias estatales y no estatales el estado particular al cual pertenece el individuo. Estas dos concepciones de ciudadanía no son necesariamente incompatibles, pero son distintas (Hindess, 2003).

Lizcano, a su vez, hace referencia al concepto de ciudadanía explicando que “la ciudadanía puede ser definida como un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado dentro de la organización política, y que, finalmente, inducen un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público” (Lizcano, 2012, p. 11).

Al respecto de los valores morales y el lugar político del individuo en la sociedad, Lizcano argumenta que entonces la ciudadanía proviene de la enunciación que deben tener los habitantes de una colectividad para poder ser considerados ciudadanos. Sin embargo, es necesario buscar nuevas formas de conceptualización, ya que en el marco de los procesos de integración regional es evidente la necesidad de igualar y equiparar el concepto de ciudadanía para que sea aceptada y exigida por toda la población.

En la actualidad existe cierta pérdida de confianza en las instituciones,

esto es debido a que el alcance permitido a las instancias intergubernamentales sociales del MERCOSUR es limitado. El tema cobra relevancia bajo el argumento de Navarro (2013), explicando que “el vínculo territorial ya no se constituye en el único determinante de la ciudadanía, por cuanto las afinidades culturales, políticas y sociales que trascienden el Estado son tenidas en cuenta a la hora de hablar de la ciudadanía regional” (p. 188). Así, es preciso hacer la diferencia entre ser ciudadano y ser nacional de un Estado, que son en esencia similar, pero en la práctica diferentes.

No se deben confundir los conceptos nacionalidad y ciudadanía. La nacionalidad es una especial condición de sometimiento político de una persona a un Estado determinado, sea por haber nacido en su territorio, sea por descender de padres naturales de ese Estado, sea por haber convenido voluntariamente en sujetarse políticamente a él. La ciudadanía, en cambio, es la calidad que adquiere el que, teniendo una nacionalidad y habiendo cumplido las condiciones legales requeridas, asume el ejercicio de los derechos políticos que le habilitan para tomar parte activa en la vida pública del Estado y se somete a los deberes que le impone su calidad. Por tanto, está claro que no puede haber ciudadanía sin nacionalidad, puesto que ésta es condición necesaria para aquélla, pero sí puede haber nacionalidad sin ciudadanía. (Lizcano, 2012, p. 7)

Lizcano explica que no puede haber ciudadanía sin nacionalidad, en este

sentido el reto que se plantea frente al MERCOSUR es cómo generar ciudadanía frente a diferentes nacionalidades. Es preciso, por tanto, definir que, si bien la ciudadanía está vinculada al Estado y a la nacionalidad, la sociedad civil ha estado implicada en el proceso de configuración y construcción de la ciudadanía misma, además, el análisis de Lizcano expone que la ciudadanía es también una decisión y se puede adquirir voluntariamente.

Ahora bien, se ha hablado sobre lo que es ciudadanía, sin embargo, para el tema del MERCOSUR es preciso ampliar el concepto, puesto que no es ciudadanía de un Estado-Nación, tampoco de un Estado-Región, sino de un bloque económico en proceso de integración, y construir ciudadanía implica reconocer y homologar visiones. El MERCOSUR presupone una ciudadanía mixta e intercultural, para recibir los diferentes grupos étnico-sociales de la región, y una ciudadanía paralela para facilitar la relación con la ciudadanía y soberanía de cada Estado miembro.

Si bien reconocer las diferencias interculturales podría entenderse como la aceptación asimétrica de la sociedad y ello causar conflictos internos, para facilitar la construcción de la ciudadanía regional se reconoce que los grupos culturales tienen aspectos en común que brinda la capacidad de aceptación mutua. Así, este reconocimiento permite asumir valores comunes y desarrollarlos en la práctica cotidiana de las relaciones sociales, gestando una comprensión y apropiación de la realidad regional.

En este sentido, Mieles y Alvarado (2012) hablan de la ciudadanía intercultural desde la perspectiva de Iván



Manuel Sánchez (2006), la cual 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, tanto a los grupos étnicos y culturales distintos. Esta postura promueve el empoderamiento de los ciudadanos mediante el desarrollo de su conciencia histórica para lograr su participación en las transformaciones de aquellas situaciones de vida que obstaculizan el desarrollo individual y colectivo.

El camino es largo, pues se parte de generar ciudadanía regional a partir de la Estatal ya establecida, ésta ciudadanía nacional pasó por un proceso de exclusión en la que, con el espíritu de la modernidad, la religión y la lengua eran los aprendizajes más importantes en la medida en que su adquisición era sinónimo de inclusión, de valores compartidos, de pertenencia a una patria. En el momento actual, con el desarrollo y complejidad de las sociedades, los retos son mayores, pues debe partirse de un sentido de ciudadanía regional, que trasciende las fronteras territoriales (Mieles & Alvarado, 2012).

La ciudadanía requerida por el MERCOSUR se ha practicado ya en la Unión Europea, si bien es otra realidad debido a que en la Unión Europea hay cesión de soberanía a las instituciones, no lo es respecto a los retos que implica darle una ciudadanía a varios Estados con visiones diferentes sobre el estatuto de ciudadano. Así, la Unión Europea define a sus ciudadanos como “el nacional de cualquiera de los Estados” miembros (Martínez & Gómez, 2006, p. 216), sin

embargo, ello conlleva una discriminación sobre los extranjeros residentes de otros países, pues los excluye y pone a la par ciudadanía y nacionalidad.

Lo anterior tiene un sentido, si bien es excluyente el término de ciudadanía de la Unión Europea, ésta atiende a una necesidad natural de los actuales Estados-Nación, que es mantener su identidad. Entonces, la Unión Europea tiene la ciudadanía como complementaria, pero no sustitutiva de la ciudadanía nacional, ya que quitar la ciudadanía nacional implica eliminar cierta parte de la identidad del individuo o ciudadano, poniendo en riesgo el proyecto de región.

Evidentemente la perspectiva de la Unión Europea es crear una identidad regional, que, si bien es algo germinal para el MERCOSUR, no es imposible ya que puede comenzar el proceso desde la construcción y consolidación de la ciudadanía del bloque. Una ciudadanía consolidada conlleva crear, como siguiente paso, una identidad colectiva común. En su caso, los jóvenes ciudadanos de la Unión Europea, por ejemplo, difícilmente se conciben a sí mismos sin ser miembros del bloque, en su imaginario social no hay una única identidad, sino también la de la Unión Europea.

El MERCOSUR requiere, entonces, una institucionalidad sistemática para cubrir, por ejemplo, la supranacionalidad que no posee. La sistematicidad lleva a la transformación drástica, tiene que ver con los procesos democráticos tanto de representación ciudadana como de sus instituciones, así, desarrollar la formación democrática de los individuos y comunidades, por medio

de la participación activa, fundamenta la aproximación, conocimiento y aceptación de una visión colectiva. Entonces, para construir ciudadanía, “los miembros de la sociedad deben estar informados y en capacidad de desempeñar un papel activo en la democracia” (Díaz, 2011, p. 204).

Independientemente de las críticas sobre la falta de información ciudadana del MERCOSUR al respecto de las acciones que éste toma en cuenta la ciudadanía como tal, la realidad es que el máximo órgano de representación ciudadana, el Parlasur, está limitado en sus acciones, ya que sólo emite recomendaciones, además no hay elección directa parlamentaria excepto por dos países, limitando así lo “activo” de la ciudadanía ya que no pueden decidir por sus representantes. Los avances en la construcción están, más no la facilidad para acelerar el proceso.

La construcción de ciudadanía implica crear también una “tradición”, entendida ésta como la repetición de un evento, de ciertas acciones que en el mediano y largo plazo sean aceptadas y consolidadas, pero que su nivel de alcance sea regional, es decir, la sociedad civil mercosureña requiere de tradiciones mercosureñas propiamente. Sin embargo, estas tradiciones deben ser creadas tanto por las autoridades como por la sociedad civil, manteniendo el papel de ciudadanía activa.

El proceso social de construcción de ciudadanía implica en principio una sociedad actuante que estimule la libre expresión y el desarrollo de personas, con la conciencia de que su solidaridad y participación construyen la sociedad en la que viven. Por lo anterior, el

papel del Estado en la construcción de la ciudadanía es fundamental. Actuar como ciudadano entonces implica un conocimiento mínimo de las normativas y leyes que una sociedad ha desarrollado, para promover o restringir la interacción social vinculada a los procesos de formación, diseño y defensa de las políticas públicas. Entendiendo como política pública aquella en la cual se permite desde el diseño la intervención de todos los agentes y los actores involucrados en un proceso social o económico. (Grubits & Vera-Noriega, 2005, p. 12)

La ciudadanía informada y empoderada es necesaria para su propia consolidación, si bien la participación de los Estados es requerida, “la ciudadanía se construye y se transforma a partir de los propios ciudadanos y no como un ejercicio normativo del Estado” (Grubits & Vera-Noriega, 2005, p. 13). Así, los ciudadanos del bloque no sólo reconocerán sus alcances, sino que se identificarán con ellos.

Ahora bien, la ciudadanía regional implica esa construcción mutua entre Estado y sociedad, no confundiendo ciudadanía con identidad ni ciudadanía nacional con regional, por tanto, existe una diferencia también entre la ciudadanía civil y política. “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 (Villarreal, 1999, p. 2).

Es preciso señalar que en estos dos aspectos de la ciudadanía el MERCOSUR tiene avances sustanciales, tanto en la creación del Parlasur para su ciudadanía civil, como en la homologación de derechos del trabajador y seguridad social respecto a la ciudadanía política. A pesar de ello, el MERCOSUR debe ser cuidadoso respecto a la legitimación de sus acciones, toda vez que éstas son múltiples y variadas, podrían llegar a la fragmentación social, cuando la intención en realidad es construir legitimidad, a través del ejercicio pleno de la ciudadanía y de su construcción dinámica progresiva.

### **3. Análisis sobre la ciudadanía del MERCOSUR**

La ciudadanía regional en América Latina se ha planteado desde antes de que se creara el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, por ejemplo, tenía avances sustanciales respecto a la ciudadanía regional, sin embargo, no se llegó a concretar y los intereses cambiaron con la salida de Venezuela y su ingreso al MERCOSUR. El MERCOSUR tiene avances también en su ciudadanía regional, por tanto, el presente apartado analiza el estatuto actual de su ciudadanía.

Respecto a lo anterior y basándose en la perspectiva histórica, Acosta explica lo siguiente:

La ciudadanía regional, lejos de ser un proceso novedoso, se remonta al inicio del siglo XIX, cuando los nuevos

Estados crearon tres figuras jurídicas con distintos derechos y obligaciones: el nacional (y/o ciudadano), el extranjero, y el ciudadano regional. Dicho ciudadano regional fue fruto del trato privilegiado que las nuevas repúblicas otorgaron a las personas provenientes de Latino América. Esto se plasmó en innumerables acuerdos bilaterales y multilaterales... que otorgaron diversos privilegios en cuanto a libre movilidad, igualdad de trato y acceso a la nacionalidad. El ciudadano regional se presentó así desde el inicio como una figura intermedia entre el nacional y el extranjero, alguien más cercano al primero que al segundo. (Acosta, 2016, p. 19)

La ciudadanía regional, si bien se planteaba desde hace casi dos siglos, no se ha logrado concretar, los escenarios han sido diversos para dar explicación a ello, sin embargo, en la actualidad el MERCOSUR representa una oportunidad para concretarlo dentro de su esfera territorial. El ciudadano regional, por ende, dejará de ser extranjero dentro del bloque, pero no dejará de ser nacional dentro de otro Estado miembro, tendrá la ciudadanía paralela, el intermedio entre ser nacional y extranjero, es decir, ciudadano del MERCOSUR.

El MERCOSUR posee una oportunidad que pocos esquemas de integración viven, aunque ha iniciado con la construcción de su ciudadanía, el proceso implica liderazgo, un actor que promueva la ciudadanía y mantenga tanto su progreso como la participación social. Las instituciones son actores fundamentales, y requieren de una identidad abarcadora que genere confianza y condiciones para llevar esa

identidad a lo externo, a lo social.

Al respecto de los avances que posee el MERCOSUR en la construcción de la ciudadanía, la realidad es que aún no posee instituciones con una identidad definida y que además la extiendan al común de la sociedad. Sin embargo, el Consejo del Mercado Común del Sur aprobó en el 2010 un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, y debe concretarse e implementarse para el año 2021, en el marco de su 30° aniversario de la creación del bloque, reconociendo con ello una serie de derechos a las personas nacionales de los Estados-miembros del bloque y de la región.

El MERCOSUR ha visualizado más allá de sus fronteras como bloque, plantea reconocer derechos a los ciudadanos de la región, busca dar facilidades para el tránsito de trabajadores principalmente y con ello crear una conciencia de pertenencia a una colectividad fundada sobre el derecho y al hecho de ser miembro activo de una sociedad política.

Actualmente, las discusiones en torno al concepto de ciudadanía se relacionan con dos aspectos que cuestionan el Estado-Nación y el concepto de ciudadanía a él unido. Por un lado, la globalización, el proceso por el cual las actividades económicas centrales y estratégicas, se encuentran progresivamente integradas a nivel mundial a través de redes... Por otra parte, lo que se ha considerado como la emergencia de sociedades cada vez más multiculturales en las que se fragmenta la teórica homogeneidad de los Estados-Nación, en gran medida

a partir de la creciente inmigración. (Aguirre, Mera & Nejamkis, 2007, p. 5)

Aguirre, Mera y Nejamkis hablan para el año 2007 de la globalización y la emergencia de sociedades cada vez más multiculturales, si bien esto es real, es preciso especificar que en la actualidad se vive un proceso nuevo en el que la globalización no está de todo dentro del aspecto social de los Estados y ha llegado a una sectorización, en la que ciertos grupos no se reconocen o identifican como miembros de un Estado. Entonces, la multiculturalidad si bien puede existir en lo regional dentro de un Estado, éstas pueden ser aglomeradas dentro de una región transnacional, reconociendo la identidad propia de cada una, pero dentro de una región. La llamada mundialización aboga en este sentido a reconocer que hay sectores o áreas de interés común y que se puede aceptar formas distintas de ser, pero eso no implica que la identidad de cada individuo disminuya y sea transformada.

La ciudadanía entonces, se constituye como un elemento fundamental para reconocer y aceptar la diversidad cultural dentro del MERCOSUR e ir generando lazos que le den pertenencia al bloque e interés común por los asuntos que le atañen a cada región intra-MERCOSUR. La libre circulación de persona, por ejemplo, tiene la facultad de generar compromisos e interés en más áreas que los referentes a la migración, como la residencia, derecho a la educación, salud, entre otros, hecho que el MERCOSUR comenzó a desarrollar con el estatuto de ciudadanía, aunque ha permanecido la identidad nacional, y ello limitado sus avances en la construcción ciudadana regional.

El MERCOSUR se encuentra en un proceso de construcción gradual de la ciudadanía regional, en donde existe una acumulación importante de resultados y de logros cuantificables. Los logros configuran una serie de elementos en torno a la ciudadanía basada en derechos, y donde el énfasis se encuentra asociado a la relación con la libre circulación de las personas, asuntos laborales, movilidad de trabajadores y migraciones; especialmente en cuestiones relacionadas a fronteras, trabajo y empleo, defensa del consumidor, comunicaciones, educación, identificación y cooperación consular y derechos políticos. (MERCOSUR, 2016, p. 16)

Ahora bien, el MERCOSUR se encuentra en el proceso de construcción de ciudadanía regional, sin embargo, es preciso analizar la visión sobre este aspecto de la dimensión social de la integración abarcado por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) y promovido por el Instituto Social del MERCOSUR. Luiz Inácio Lula da Silva, reconoce la convergencia necesaria entre lo social y lo político manifestando para ello lo siguiente:

Resultará necesario conjugar la acción política con la acción social, de modo que se consolide un colectivo hegemónico capaz de sustentar en el largo plazo las transformaciones en curso. Pensar en un MERCOSUR con el que sus ciudadanos se vean identificados y construir una identidad regional implican democratizar las relaciones de poder y promover la participación orgánica dentro de

un amplio bloque que continúe profundizando sus objetivos de inclusión social. (ISM, 2012, p. 21)

Sustentar en el largo plazo las transformaciones implica generar estructuras y proyectos de constante presencia en la sociedad civil del MERCOSUR, lo cual llevaría evidentemente a que los habitantes del bloque se identifiquen como ciudadanos, si bien no hay un actor que esté dispuesto a asumir los costos de la contención de las transformaciones sociales, es preciso que los Estados inviertan en ella. Entonces “la conversión del Gasto Social en Inversión Social implica una perspectiva de largo plazo para el desarrollo de capacidades y es, por tanto, mucho más difícil de ser recortada” (ISM, 2012, p. 51).

El hecho de que sea inversión social implica que se reconozcan asimetrías no sólo sociales, sino también político-económicas y abordarlas como un elemento a disminuir para generar mayor aceptación y credibilidad de la ciudadanía regional. “A su vez, la sustentabilidad del bloque no sólo radica en lograr competitividad y crecimiento, sino también en generar condiciones que contribuyan sinérgicamente al acceso y al ejercicio de los derechos de ciudadanía como plataforma esencial para dotar de legitimidad al proceso de integración y para contribuir a la creación del sentido de pertenencia a una identidad regional (ISM, 2012, p. 72).

Crear un sentido de pertenencia y evolucionar a una identidad regional refiere un proceso complejo, y reconocer inicialmente que la ciudadanía regional es un intermedio entre ser inmigrantes y ser nacional de un Estado parte del MERCOSUR. La ciudadanía se

constituye como una forma más de garantizar el proceso de integración y sobre todo de aceptación y asimilación por parte de la población.

El MERCOSUR está ya en el proceso de crear pertenencia e identidad regional a través de la ciudadanía, y este proceso lo ha plasmado en su Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, en su Decisión N° 64/10 del Consejo del Mercado Común. Este Plan de Acción es específico y avanzado para el nivel de integración actual del MERCOSUR, cabe señalar el artículo 2 del mismo que manifiesta:

El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR 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)

Cabe señalar la descripción que hace este artículo al definir los objetivos, que son en esencia la implementación de un reconocimiento igual hacia los nacionales de los Estados miembros del bloque. Este igual reconocimiento abarca las esferas de mayor interés social, en

derechos y libertades como servicios, en ese sentido especifica 11 puntos a trabajar para lograr esos objetivos, que son los siguientes: “art. 2, el Plan de Acción se integrará con los siguientes elementos: 1. Circulación de personas; 2. Fronteras; 3. Identificación; 4. Documentación y Cooperación Consular; 5. Trabajo y Empleo; 6. Previsión Social; 7. Educación; 8. Transporte; 9. Comunicaciones; 10. Defensa del Consumidor; y 11. Derechos Políticos” (MERCOSUR, 2011).

Por su lado, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) representa, hasta cierto punto, la creación de ciudadanía pues explica la necesidad de una estabilidad democrática y continuidad de las políticas públicas emanadas de las instituciones sociales del MERCOSUR. Lo principal a tomar en cuenta es la convergencia de estrategias del tema social en la agenda política de los Estados-parte, en la medida que exista esta convergencia será la creación propia de la ciudadanía y su aceptación regional.

El Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR es avanzado para su nivel de integración y sus avances son positivos al proceso. Sin embargo, Chejter (2011) visualiza algunos puntos limitantes sobre este proceso de construcción de ciudadanía regional como la ausencia o debilidad de políticas públicas regionales, especialmente culturales y sociales, así como una escasa participación ciudadana. Explica también limitantes como la priorización de los intereses nacionales sobre los regionales. Chejter, argumenta, en este sentido, que es preciso hacer la diferencia entre la actual falta de legitimidad no de las instituciones como tal, sino de los sectores políticos

que poseen esa concentración de poder, como el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, que poca participación dan a la ciudadanía.

Sin embargo, existen actores sociales que promueven mayor participación y apertura a la toma de decisiones, mismos actores que están asociados a una identidad y objetivos comunes. Estos objetivos comunes implican que la ciudadanía del MERCOSUR no sustituya a la ciudadanía nacional, que en esencia no es posible porque se atenta contra la identidad del ciudadano nacional. En este sentido, es válido cuestionar si esta ciudadanía paralela e intermedia entre ser nacional y extranjero, podría generar algún conflicto o contradicción respecto de normativas que limiten algunos derechos como educación, salud, servicios entre otros, con base en la nacionalidad, sobre todo en el tema laboral.

El MERCOSUR, por tanto, requiere cuestionar cómo brindar ciudadanía sin ceder soberanía, ya que sus instituciones si bien pueden ser más confiables, son intergubernamentales, lo que las pone en una posición asimétrica estructural y algunos casos, como el Parlasur, no vinculantes. Otro aspecto conectado a la integración ciudadana no solo son las instituciones, sino el acercamiento cultural, enfocado ello a la aceptación, asimilación y respeto de otros sectores sociales.

El órgano de representación ciudadana mercosureño, el Parlasur, en esencia ya es un actor enfocado en la creación de ciudadanía regional. Su alcance es limitado, pues sólo emite recomendaciones y sus resoluciones no son vinculantes, sólo dos países votan por sus legisladores y los demás son electos

por su gobierno directamente. Al respecto de esto, el Programa MERCOSUR Social y Solidario especifica:

En cuanto a la implementación del Estatuto de Ciudadanía, tales aspectos son fundamentales para generar un sentimiento de identidad y ciudadanía regional. En efecto, los derechos políticos y el rol activo del PARLASUR necesariamente deben ir vinculados con los procesos de implementación de los dos instrumentos, tanto del Estatuto de la Ciudadanía como del Plan Estratégico de Acción Social. (MERCOSUR, 2016, p. 18)

La vinculación política es indispensable al proceso de construcción de ciudadanía y ello implica generar una continuidad en las políticas de las instituciones, para así generar legitimidad. “El Estado ya no es el único que regula la identidad de los individuos, ni tampoco el interés nacional en forma exclusiva. Comienzan a aparecer nuevas instituciones, organizaciones que van a articular los intereses de los individuos con una mayor legitimidad que el propio Estado (Espejo & Francescon, 2012, p. 44).

En los actuales procesos de integración, no se puede avanzar o profundizar sin tomar en cuenta la dimensión social, y para ello es necesario mantener y crear instituciones sólidas. Las nuevas estructuras sociales manifestadas a través de las instituciones no representan una disminución del Estado, sino que éstas amplían las capacidades institucionales de los Estados, creando un efecto expansivo sobre los demás miembros del bloque.

El ciudadano puede pensarse desde dos perspectivas, una que lo ve como poseedor de derechos y obligaciones, que es la visión más extendida trabajada por Marshall (1950); mientras que la otra visión comprende al ciudadano como actor de una identidad cultural, en el sentido en que la ciudadanía involucra un sentimiento de pertenencia a una “comunidad imaginada”. Este argumento plantea que para ejercer derechos de ciudadanía es esencial el reconocimiento como ciudadano por otros miembros lo cual implica compartir valores culturales o una identidad. (Espejo & Francescon, 2012, p. 44)

En el caso del MERCOSUR la perspectiva más inmediata a implementar es la primera, el ciudadano como poseedor de derechos y obligaciones. 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. Es importante señalar el derecho al reconocimiento e integración dentro del bloque, pues los que se sientan excluidos serán quienes puedan generar inestabilidad tanto en el Estado como en el MERCOSUR mismo.

Finalmente, 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 (Malamud, 2010, p. 650). El *spillover* político en el proceso de integración del MERCOSUR presenta límites claros, impuestos por los Ejecutivos, quienes

mantienen el férreo control del proceso. El proceso de integración no se auto-refuerza: la voluntad política de los Estados es determinante de las pautas y velocidad del desarrollo del esquema (Álvarez, 2011, p. 224). Así, la ciudadanía participativa a través de las instituciones se constituye como un elemento capaz de auto-reforzar el proceso de integración del MERCOSUR.

#### **4. Ventajas del MERCOSUR para la Consolidación de su Ciudadanía**

Desde el momento en que se plantea la ciudadanía regional y se analiza sobre ella para definirla, es posible decir que es un término en evolución, no sólo por las nuevas dimensiones que adquiere, sino por el impacto que genera el uso y aplicación del concepto. En los procesos de integración actuales, el MERCOSUR es el segundo más avanzado después de la Unión Europea que posee supranacionalidad, y para su nivel de integración tiene ya contemplada la ciudadanía regional. Será importante que la construcción de la ciudadanía sea específica respecto de los derechos y obligaciones que adquieran los ciudadanos.

En este sentido, Acosta argumenta que “cualquier acuerdo de ciudadanía suramericana tendrá que certificar mecanismos de interpretación homogénea de derechos, así como vías para que el individuo pueda reclamarlos ante las instancias correspondientes cuando estos puedan ser negados” (Acosta, 2016, p. 21). El argumento de Acosta implica la necesidad de crear instituciones intergubernamentales



adecuadas para proveer los derechos y gestionar las obligaciones, estas instituciones deben crear redes que abarquen todos los niveles sociales de autoridad, es decir, desde lo local, lo nacional, hasta lo regional. Ramírez define así que la ciudadanía en estas condiciones debe ser mixta, por la referencia a esos niveles políticos.

Es a nivel local, municipal donde los migrantes tienen que enfrentarse al real acceso a servicios como vivienda, salud, educación etc.; es a nivel nacional donde los Estados, soberanos, tienen la capacidad para regular los flujos de bienes, capitales y personas; y es a nivel regional intergubernamental donde se tienen que dar una extensión y transnacionalización de los derechos al surgir nuevas entidades políticas y por ende nuevos actores políticos. (Ramírez, 2016, p. 33)

Las nuevas entidades políticas y los nuevos actores que ello conlleva requieren de la actualización y comprensión de la necesidad de consolidar la ciudadanía regional. El sistema político internacional pasa por una reestructuración, tanto por el descenso en el poder de Estados Unidos como por el ascenso de nuevos actores económicos y políticos, sobre todo el foro BRICS. El arribo de Donald Trump al poder plantea una modificación particular al sistema interamericano, y una manera de hacer frente la región a los nuevos escenarios internacionales con más potencias mundiales, es a través del equilibrio de poder que puedan generar los procesos de integración regional.

La construcción de la ciudadanía del MERCOSUR es un medio legítimo para el avance del propio proceso de integración, sin embargo, se requiere de un liderazgo político y social capaz de solventar la inversión social para generar la asimilación y aceptación de la ciudadanía del MERCOSUR. Esta asimilación y aceptación de la ciudadanía regional depende de la creación de un sentido de pertenencia al bloque.

El MERCOSUR comenzó como un esquema meramente comercial y no tomó en cuenta el, en su momento “impacto”, a la sociedad, que ahora se convierte en “alcance” social del bloque. Este alcance logra llegar hasta la creación de pertenencia, necesariamente a través del diálogo intercultural, para conocer y asimilar las diferencias entre cada identidad local, nacional o ya regional, y con ello generar respeto, un respeto desde el no juzgar, desde una mirada lógica de acercamiento.

La ciudadanía entonces, representa un eje de articulación para la integración ciudadana. Incluso el actual efecto Trump para América Latina es un evento coyuntural que puede crear bases para un mejoramiento de las instituciones sociales, visto esto como el elemento inestabilizador externo que amenaza la integridad del bloque. Esta mejora de las instituciones sociales daría mayor interés y legitimidad a las acciones emprendidas por el MERCOSUR, abarcando espacios regionales e integrándolos hacia la consolidación ciudadana.

Evidentemente los procesos de integración poseen limitantes en su desarrollo, respecto a la ciudadanía, la

Asociación Latinoamericana Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), describe:

La construcción de un MERCOSUR ciudadano no es ajena a la dinámica de los otros componentes del proceso de integración. Así como no es posible una ciudadanía regional sin instancias supranacionales tampoco es posible lograr una conciencia de lo regional en nuestros países si no funciona la complementación productiva, un comercio justo e inteligente, una capacidad de negociación regional o la necesaria formulación de políticas públicas conjuntas que garanticen los derechos de todos sus pobladores. (ALOP, 2009, p. 39)

Entonces, si bien el MERCOSUR es un esquema intergubernamental, la ALOP especifica la necesidad de potencializar las capacidades de articulación comercial y complementación productiva, en aras de generar capacidad de negociación regional e incluyente a todos los miembros. La articulación productiva implica una estrecha relación entre los Estados, facilitando así el desenvolvimiento de políticas públicas que garanticen los derechos de los ciudadanos del bloque.

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, entre otros (ALOP, 2009, p. 40). La formulación de políticas públicas regionales se refiere a la eficiencia de las

instituciones regionales y su alcance para influir en otras instituciones o en su defecto, tener capacidad de acción individual frente a ciertos fenómenos sociales. Esa influencia o capacidad de acción individual se refiere a la maximización de la participación social, es decir:

La institución ciudadana, más que un título otorgado, es una conquista desde lo social que acepta sus divisiones —no hay sociedad sin divisiones—, pero que propone un foro de pertenencia para, desde allí, construir el vínculo con los demás, sean propios o no. Porque la institución de la ciudadanía debe ser la instancia más abierta a la pertenencia, a condición de que le reconozcamos pertenencia por derechos y por deberes, irremisiblemente sujeta a la pluralidad y a la inclusión de los otros como otros. (Santamarina-Vicario, 2015, p. 55)

Entonces, no existe ciudadanía sin pluralidad, ni instituciones sin sentido de pertenencia a un todo entre diferentes. Entender que los sectores sociales se caracterizan por la aceptación de los demás a pesar de sus diferencias, incluso aquellos que son más radicales, implica un acto de madurez política social para la comprensión de que la ciudadanía regional posee más beneficios que limitaciones al considerarse como iguales.

Esta consideración como iguales significa concebirse como una nueva estructura socio-cultural en formación. Es necesario un cuestionamiento para generar auto-comprensiones por parte de la ciudadanía, en la que la percepción sea que son sumamente similares como para formar un propósito común (Holston

& Appadurai, 1996). La capacidad de generar propósitos comunes implica que tanto la ciudadanía como la institucionalidad generen una identidad capaz de expresarse a nivel externo, es decir, que no sea sólo aceptada por la población misma, sino reconocida por actores y Estados externos.

La ciudadanía regional, por ende, requiere de una identidad institucional capaz de ejercer presencia sobre las demás instituciones y abogar por los derechos y obligaciones ciudadanas. De manera tal que, los ciudadanos del MERCOSUR podrán percibirse a sí mismos como nacionales de sus respectivos Estados y también como integrantes, ciudadanos, de un proyecto común.

De hecho, en cierta medida podemos entender que se produce un tipo de identidades superpuestas. Esta idea de identidades solapadas sería, en parte, el equivalente a lo que se ha llamado “soberanía compartida” respecto de la relación político-jurídica entre el Estado nacional y el regionalismo. Para ser más preciso, aunque un Estado no delegue su soberanía nacional a una entidad supranacional, ese Estado puede alcanzar acuerdos y consensos con sus vecinos en ciertos ámbitos y puede decidir poner en común las decisiones sobre determinados asuntos. Así, de la misma manera, un ciudadano, sin rechazar ni negar sus sentimientos de pertenencia a su Estado nacional, puede al mismo tiempo incorporar activamente el proyecto regional como algo común y compartido con el resto de los ciudadanos de dicha región. (Caballero, 2014, p. 456-457)

Entonces, no se requiere ceder soberanía para crear acuerdos y mecanismos de toma de decisiones comunes para intereses comunes, además un aumento de la interdependencia genera mayor interés y preocupación por lo que sucede con aquél con el que se integran. Este interés y preocupación regional llevan a crear, en el mediano-largo plazo, una identidad regional. El proceso de construcción de la identidad, así como los procesos de integración son de mediano a largo plazo, esto porque la identidad se va concretando en base a construcciones sociales que influyan en el imaginario colectivo y las percepciones que se crean sobre el individuo. En este sentido, Loza (2003) explica lo siguiente:

La manera como se percibe el ser humano a través de la experiencia adquirida dentro de un contexto social lo hace constituir imágenes y sentidos de sí mismo y de los demás; comienza entonces un proceso de identificación y ubicación que sobrepasa la asimilación de roles o estatus externos; es un proceso interno que primero hace que se descubra así mismo, busque posteriormente la comunicación con quienes considera iguales, y, en momentos específicos lucha personal o colectivamente por su reivindicación. Ese es el proceso de identidad, asociado directamente a la transición. (Loza, 2003, p. 365)

Al principio de este documento se habló sobre la tradición como la repetición de un evento, y tiene que ver con lo que Loza explica al respecto de la lucha personal o colectiva por la

reivindicación, y crear la ciudadanía regional implica ampliar las tradiciones actuales para generar movimiento, es decir, el proceso de transición.

Así, respecto de la historia común e intereses similares en la región, explica Loza que “ser semejante es paradójico: por un lado, es útil porque permite la estandarización de comportamientos que potencialmente integran una comunidad, por otro, significa forzar la competencia para ofrecer más características y ser efectivamente considerados” (Loza, 2006, p. 141). Quiroga (2010) describe que en este sentido es importante el valor intrínseco que poseen las instituciones en lo que respecta al cambio o transformación de identidades e intereses, ya que los actores van conformando interacciones y prácticas, mismas que crean intereses y expectativas conjuntas.

Entonces, la interdependencia requiere ir más allá de lo político, económico, social e institucional, y abarcar elementos de las diferentes identidades tanto nacionales como de etnias, permitiendo así un estatuto de ciudadanía regional más amplio e inclusivo. Sosa, expone al respecto de la identidad que “si analizamos quién construye la identidad colectiva y para qué, observamos que así se determina en buena medida su contenido simbólico y su sentido para quienes se identifican o no con ella. La construcción de identidad siempre tiene lugar en un contexto marcado por relaciones de poder” (Sosa, 2010).

La identidad regional que va de la mano de la ciudadanía regional, se construye entonces a partir de la redefinición de la posición del bloque respecto a lo interno y externo, buscando

con ello transformar, transitar a una nueva estructura social de alcance regional. Así, Sosa continúa su análisis y habla al respecto de las oportunidades que posee el bloque para crear esta identidad regional.

La construcción de una identidad MERCOSUR exige un esfuerzo consciente de políticas activas, a partir de la multiculturalidad y una historia compartida. Las políticas de cada Estado Parte del MERCOSUR se han concentrado en la defensa y reproducción de los respectivos patrimonios culturales e históricos y de sus respectivas identidades, aunque también han reservado espacios, todavía poco importantes, a los elementos identitarios de sus vecinos. (Sosa, 2010, s.p.)

Finalmente, la identidad se crea con las relaciones de poder, liderazgo y es propiciada por las relaciones comerciales, pero generar una identidad común requiere de promover una agenda no económica. Así, el aspecto social se vuelve el actor clave en los procesos de integración regional. Loza (2003) explica en este sentido que, bajo circunstancias de redefinición de ciudadanía, se despliega un abanico de relaciones y representaciones sociales que deben estar reconocidas como identidades paralelas, comenzando a gestarse así una sociedad emergente.

## Conclusiones

La construcción de la ciudadanía del MERCOSUR ha sido un proceso

con altibajos, atendiendo a los intereses nacionales y potencializado según la temporalidad y situación del bloque. Evitar estos altibajos requiere de crear una institucionalidad social del MERCOSUR consolidada, inclusiva y sobre todo vinculante, para dar legitimidad, aceptación y asimilación de ésta ciudadanía a la población de los Estados del bloque. Las instituciones deben delimitar sus esferas de acción y alcance, para evitar traspasar la delicada línea entre ciudadanía y nacionalidad, respetando así la soberanía nacional.

Respetar las identidades nacionales desde el no juzgar y fomentar la creciente interdependencia regional para promover un mayor acercamiento, es fundamental para generar no sólo aceptación sino también la necesidad de consolidar la ciudadanía regional. Si bien la población en general aún no se concibe como “ciudadano del MERCOSUR”, el proceso está iniciado, su límite es el 2021 para concretarlo y la realidad es que de concretarse en lo teórico, en lo práctico puede carecer de aceptación y legitimidad.

En el marco del actual sistema político internacional, es preciso diferenciar entre la globalización y la mundialización, esta última permite una asimilación mayor de la ciudadanía regional, pues no atenta contra la identidad y soberanía nacional. Así, la mundialización promueve el multilateralismo y el regionalismo abierto. Mientras que la globalización busca homogeneizar todos los actores y elementos, la mundialización da al MERCOSUR una opción más rápida en la consolidación de su ciudadanía.

Avanzar en el proceso de

integración implica que el MERCOSUR debe hacerse cargo de la defensa de los bienes públicos regionales, a través de la interdependencia y articulación productiva, elementos que facilitarían la credibilidad social institucional. En este sentido existe el conflicto latente del presidencialismo y las agendas paralelas, algunas veces incluso un discurso de fragmentación del bloque, es decir, mientras un Estado aboga la proximidad, otro puede buscar acuerdos externos bilaterales sin considerar al propio MERCOSUR.

Finalmente, uno de los principales conflictos para crear ciudadanía en el MERCOSUR es la falta de información brindada a los ciudadanos. Se requiere programas de cooperación regional que promuevan las acciones y resultados de las instituciones mercosureñas, dar mayor participación a la sociedad civil organizada y promover la inclusión regional. Por tanto, es necesario profundizar en los avances actuales y generar nuevas políticas públicas encaminadas a la ciudadanía regional, crear articulación institucional más eficiente y promover una agenda de inversión a la dimensión social de la integración.

## Referencias

- Acosta, D. (2016). 200 años de ciudadanía suramericana. En J. Ramírez (Ed.), *Hacia el Sur. la construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.
- Aguirre, O., Mera, G. & Nejamkis, L. (2007). *Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR*. (Inédito). Recuperado de <http://>

- webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/PonenLibreCirculac.pdf
- ALOP (2009). El MERCOSUR ciudadano. Retos de una nueva institucionalidad. *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo*. 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*, (74), 207-229. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81222598009>
- Bokser, J. (2001). Ciudadanía e Identidades Colectivas. *Pluralistas*, (4). Recuperado de [https://www.academia.edu/31456410/Ciudadan%C3%ADa\\_e\\_identidades\\_colectivas](https://www.academia.edu/31456410/Ciudadan%C3%ADa_e_identidades_colectivas)
- Caballero, S. (2014). La identidad del MERCOSUR: regionalismo y nacionalismo. *Foro Internacional*, 54(4), 841-865.
- Chejter, S. (2011). Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional. *Innovación y Cohesión Social: Capacitación Metodológica y Visibilidad de Buenas Prácticas (INCIDE)*.
- Díaz, B. (2011). Condiciones para la construcción de ciudadanía. *Orbis, Revista Científica Ciencias Humanas*, 7(19), 198-209. Recuperado de <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. *Visiones de América Latina*, (6), 42-59. Recuperado de [https://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5825/1/Espejo\\_Francescon\\_VisioniLA\\_6\\_2012.pdf](https://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5825/1/Espejo_Francescon_VisioniLA_6_2012.pdf)
- Grubits, S. & Vera-Noriega, J. (2005). Construcción de la identidad y la ciudadanía. *Ra Ximhai*, 1(3), 471-488. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46110303>
- Hindess, B. (2003). Los Fines de la Ciudadanía. *Cinta de Moebio*, (16). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10101603>
- Holston, J. & Appadurai, A. (1996). Cities and citizenship. *Public Culture*, (8), 187-204.
- ISM. (2012). *La Dimensión Social del MERCOSUR: marco conceptual*. Instituto Social del MERCOSUR. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS).
- Lizcano, F. (2012). Conceptos de Ciudadano, Ciudadanía y Civismo. *Polis*, 11(32). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30524549014>
- Loza Vazquez, M. (2006). *A dimensão social dos processos de integração regional na América Latina: atores e agentes da sociedade emergente no MERCOSUL e NAFTA. Os casos do Brasil e do México 1991 – 2006*. (Tesis de Doctorado). Universidad Estatal Paulista, São Paulo, Brasil.
- Loza, M. (2003). Pautas iniciales para estudiar los contenidos sociales de la integración: globalización, escenarios de desconcierto e identidad. En A. Rocha, et al. (Ed.), *La Integración Regional de América Latina en una Encrucijada Histórica*. México: Universidad de Guadalajara.
- Malamud, A. (2010). Latin American regionalism and EU studies. *Journal*



- of European Integration, 32(6), 637-657.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional Norteamérica. *Revista Académica del CISAN-UNAM*, 6(2), p. 219- 249. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1937/193722773008.pdf>
- Martínez, V. & Gómez, E. (2006). Luces y sombras en el concepto de ciudadanía. *Revista Trubina Abierta*, 205-217. Recuperado de [https://www.academia.edu/30660779/Luces\\_y\\_sombras\\_en\\_el\\_concepto\\_de\\_ciudadan%C3%ADa](https://www.academia.edu/30660779/Luces_y_sombras_en_el_concepto_de_ciudadan%C3%ADa)
- MERCOSUR. (2011). *Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Plan de Acción. Decisión 64/10 del CMC*. Boletín Oficial, 28 de Abril de 2011.
- MERCOSUR. (2016). *Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y Plan Estratégico de Acción Social, Logros y Desafíos Pendientes*. Recuperado de [http://www.MERCOSURsocialsolidario.org/wp/wp-content/uploads/2017/04/PEAS-y-EC\\_Logros-y-desafios-pendientes-.pdf](http://www.MERCOSURsocialsolidario.org/wp/wp-content/uploads/2017/04/PEAS-y-EC_Logros-y-desafios-pendientes-.pdf)
- Mieles, M. & Alvarado, S. (2012). Ciudadanía y competencias ciudadanas. *Estudios Políticos*, (40), 53-75. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429068004>
- Navarro, J. (2013). De la ciudadanía regional Andina a la Ciudadanía Universal en la Constitución del Ecuador de 2008. *Revista VIA IURIS*, 15, 179-191. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273931062011>
- Puig, J. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del Siglo XX. Instituto de *Integración Latinoamericana*, 2(109). Recuperado de [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/109-Catedra\\_intal.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/109-Catedra_intal.pdf)
- Quiroga, M. (2010). ¿Puede ser el MERCOSUR una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años? *Transparencia y Claridad en la Gestión Pública*. Recuperado de [http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria\\_Politica/Teoria\\_Politica\\_part9.pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part9.pdf)
- Ramírez, J. (2016). Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional. J. Ramírez (Ed.), *Hacia el Sur. la construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.
- Rosales, J. (2003). México como Actor de la Integración Neoliberal. En A. Rocha, et al. (Ed.). *La Integración Regional de América Latina en una Encrucijada Histórica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, México.
- Sánchez, I. (2006). *Educación para una ciudadanía democrática e intercultural en Colombia*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Barcelona, España. Recuperado de <http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0307107-084832/index.html>
- Santamarina-Vaccari, C. (2015). Dificultades para la construcción de la ciudadanía en la Sociedad de Consumo. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 13(2), 53-61. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74540298005>

Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(2). Recuperado de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2008000200004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004)

Sosa, A. (2010). La construcción de una Identidad MERCOSUR. *Amersur*. Recuperado de <http://www.amersur.org/integracion/identidad-MERCOSUR/>

Villarreal, M. (1999). Construir ciudadanía: construcción democrática de poder. *Última Década*, (10). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501003>

## Citizenship of MERCOSUR: the progress in its construction and consolidation

**Abstract:** The initiated citizenship of MERCOSUR is the binding social process of its intergovernmental institutions. The present article starts from the idea that the regional citizenship can't be given without an inclusive and binding consolidated institutionality to give legitimacy to regional citizenship while respecting national sovereignties, and fostering interdependence. Therefore, the concept of Regional Integration, of Regional Citizenship and its construction are theoretically addressed, then analyze the citizenship of MERCOSUR and culminate with an analysis of the advantages of the block for citizenship. It concludes that citizenship can't be given without a solid institutionality of the social dimension.

**Keywords:** citizenship, MERCOSUR, regional integration, institutionality.

### Resumen biográfico

Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, Universidad de Guadalajara, México.

### Como citar este artículo

Santana Peña, I. A. (2017). Ciudadanía del MERCOSUR: avances en su construcción y consolidación. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 13-34.  
doi: 10.28917/ism.2017-v1-13